

LE CONTROLE PRÉALABLE DES FINANCES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 25 Juin 1942, à 14 heures

par

Georges PALTHEY

JURY DE LA THÈSE :

Président : FRANÇOIS-PERROUX, Professeur

Suffragants : LAUFENBURGER, Professeur

LHOMME, Professeur.



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE CONTROLE PRÉALABLE DES FINANCES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le 25 juin 1942, à 14 heures

par

Georges PALTHEY

JURY DE LA THÈSE :

Président : FRANÇOIS-PERROUX, Professeur

Suffragants : LAUFENBURGER, Professeur

L'HOMME, Professeur.



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

108, Boulevard Saint-Germain, PARIS VI•

1942



INTRODUCTION

L'acquittement des dépenses publiques comporte trois phases distinctes :

— Tout d'abord, la création des droits éventuels à l'encontre de l'Etat : c'est l'engagement de dépenses. S'il s'agit, par exemple, de travaux à exécuter ou de fournitures à livrer, cet engagement résulte de la passation du marché qui fixe les obligations respectives des parties.

— Le service, une fois exécuté (en l'espèce les travaux terminés ou les marchandises reçues), les droits éventuels se transforment en droits acquis. Le créancier produit ses justifications, l'Administration arrête le montant de la somme dont elle est redevable : c'est la liquidation.

— Viennent ensuite l'ordonnancement, c'est-à-dire l'établissement du titre qui permet aux créanciers de se faire payer et la remise des fonds, qui éteint définitivement leurs droits.

Engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, telle est donc la succession des opérations par l'effet desquelles naissent, se constatent et s'éteignent, les créances à l'encontre du Trésor.

C'est dans un ordre inverse que s'est développée, en France, l'œuvre de réglementation de la gestion des deniers publics. On a tout d'abord réglementé la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Le décret du 31 mai 1862 et tous les textes postérieurs ont codifié et complété les prescriptions minutieuses auxquelles sont soumises ces opérations : con-

trôle administratif exercé sur les comptables, contrôle judiciaire, visa des ordonnances par les Services du Ministère des Finances, etc...

En ce qui concerne, au contraire, les engagements de dépenses, le décret du 31 mai 1862 est muet d'une façon absolue. C'est beaucoup plus tard que la notion d'engagement de dépenses se précise dans le droit financier français. L'accroissement des dépenses publiques et des charges fiscales qui en sont les conséquences, a attiré seulement à la fin du siècle dernier, l'attention sur la nécessité d'assurer avec un soin de plus en plus vigilant, l'emploi régulier des deniers de l'Etat : aussi les questions intéressant le contrôle prirent-elles une place chaque jour plus importante dans les préoccupations des Pouvoirs Publics.

Le contrôle, jusqu'alors en vigueur, était surtout un contrôle *a posteriori*, qui s'exerçait uniquement sur la liquidation et l'ordonnancement, c'est-à-dire à un moment où le créancier était en droit d'exiger le paiement, quelle que soit la régularité budgétaire de la dépense. Il était impuissant à enrayer le développement des dépenses publiques faites en dépassement des crédits budgétaires.

Il a semblé, à juste titre, que, pour prévoir les dépassements de crédits, le meilleur moyen consistait à établir un contrôle préventif des dépenses qui saisisait à leur origine même, les dépenses irrégulières, à les arrêter avant que ne se soient formés, au profit de créanciers, des droits qui engagent définitivement le Trésor. Tel est, dans son essence, le contrôle des dépenses engagées.



La nature incertaine de l'acte d'engagement rend particulièrement difficile l'application de tout système de contrôle. S'il est aisé d'organiser une surveil-

lance des services d'exécution, de vérifier la régularité des opérations comptables, il est, au contraire, malaisé de saisir l'engagement de dépenses sous les formes multiples et parfois imprécises qu'il revêt. Pour en prévenir les conséquences, le contrôle doit s'exercer sur la décision avant qu'elle ne devienne définitive, c'est-à-dire sur des projets de décision. Comment, dès lors, concilier ce contrôle avec la liberté de décision des Ministres, qui est le corollaire de leur responsabilité devant le pouvoir législatif? Comment d'autre part, assurer au contrôle, les moyens d'action qui lui sont nécessaires sans porter atteinte à l'initiative des services d'exécution ni compromettre les intérêts dont ils ont la charge?

Ces difficultés sont certainement à l'origine des imperfections du système actuel de contrôle des dépenses engagées. Mais, elles ne suffisent pas à les justifier et l'impuissance gouvernementale des vingt dernières années porte en partie la responsabilité de ces lacunes.

Quel que soit le passé, la question du contrôle des dépenses engagées retrouve aujourd'hui son actualité.

Le redressement de la France rend nécessaire la restauration de toutes les institutions administratives. Le contrôle des Finances n'occupe-t-il pas, parmi elles, une place prépondérante?

Les finances sont le nerf de la République, disait l'avocat général Etienne PASQUIER, lors des remontrances adressées au Roi par la Chambre des Comptes en 1586. Il convient donc d'en assurer une surveillance étroite, complète et efficace.



Créé de date relativement récente, le Contrôle des Dépenses Engagées a peu attiré l'attention des théo-

riciens du Droit Public, et de la Science Financière. Il est considéré comme une partie accessoire de la Comptabilité Publique, et les importantes questions de principe que soulève son application, sont souvent restées sans solution. Aussi, semble-t-il utile d'en dégager et préciser la doctrine. Tel est l'objet de la première partie de cet ouvrage.

La deuxième partie est consacrée à l'examen de l'organisation et du fonctionnement du Contrôle en France. Les mesures prises par le législateur paraissent, de prime abord, avoir abouti à la création d'un organisme complet et efficace. Néanmoins, l'institution souffre de l'absence d'une conception d'ensemble. Sa structure se ressent d'apports législatifs qui se sont succédés parfois sans coordination et dont l'application est souvent défectueuse. Il en résulte de graves lacunes qui, tout en laissant au contrôle l'aspect d'un organisme sévère et strict, le rend en partie inopérant.

On eût pu espérer que la grande réforme comptable de 1934 aurait apporté une réorganisation complète du système de contrôle des engagements. En fait, les dispositions réglementaires visant à étendre la surveillance des engagements, restèrent lettres mortes. Il reste à réaliser une refonte complète de l'organisme. La troisième partie de cette étude s'attache à rechercher les modifications qui doivent être apportées au système de contrôle préalable des dépenses publiques, pour en améliorer le fonctionnement, accroître le rendement, et lui permettre de jouer le rôle qui lui incombe, dans la gestion des intérêts généraux.

PREMIÈRE PARTIE

**ÉTUDE THÉORIQUE DU CONTROLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES**

CHAPITRE PREMIER

OPPORTUNITÉ DU CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Il est normal de se demander si un contrôle qui porte sur la plupart des décisions et des projets de décisions des Ministres, puisqu'administrer c'est dépenser, qui peut et même doit pour être efficace, s'immiscer dans les rouages les plus intimes de l'Administration, se justifie en théorie et en pratique, et si les inconvénients qu'il entraîne inévitablement avec lui, peuvent être compensés par une amélioration de la gestion des deniers de l'Etat.

Aussi, le Contrôle des Dépenses Engagées fait-il l'objet de nombreuses critiques, qui, en théorie, ne sont pas dénuées de valeur.

Mais en fait, l'institution correspond à des nécessités administratives, qui justifient amplement sa création.

§ 1. — *CRITIQUE DU CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES*

Les objections élevées à l'encontre du Contrôle des Dépenses Engagées sont de trois ordres différents. On peut lui reprocher d'être :

- inutile, parce que les principes généraux du droit administratif donnent déjà au Ministre des

- Finances un pouvoir de contrôle, *a priori*, extrêmement étendu,
- inoportun, parce qu'il apporte des entraves et des retards dans le fonctionnement de l'administration par l'adjonction d'un organisme supplémentaire,
 - inefficace, parce qu'il est difficile de contrôler une matière aussi instable et mouvante que les actes de dépenses.

I

INUTILITÉ DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Les règles de la comptabilité publique et les traditions administratives et constitutionnelles donnent au Ministre des Finances des pouvoirs de contrôle qui semblent rendre inutile l'existence d'un organisme spécial de vérification préalable des décisions des ordonnateurs. L'exercice de ces pouvoirs, codifiés par le décret du 31 mai 1862, suffirait à assurer une stricte surveillance de l'exécution du budget puisqu'ils confèrent à l'Administration des Finances des droits particuliers de contrôle, d'une part sur les principaux actes des dépenses émanant des Ministres, et d'autre part sur tous les paiements effectués par les comptables du Trésor Public.

Le Ministre des Finances possède en matière de contrôle des dépenses des pouvoirs extrêmement étendus qui proviennent de sa participation à l'établissement de tous les textes réglementaires susceptibles d'avoir une répercussion sur les finances publiques.

Lors de la préparation du budget, le Ministre des Finances ne se borne pas à rassembler les demandes

et les propositions de ses collègues. Responsable de l'équilibre budgétaire vis-à-vis du pouvoir législatif, et maître unique des ressources, il doit, en vertu des devoirs qui lui sont imposés, exercer un contrôle préventif très étroit, sur les projets de dépenses qui lui sont soumis par les administrations. Il rejette toute demande de crédit qui lui paraît inutile ou exagérée. L'examen détaillé des propositions des services lui permet d'assurer une surveillance d'ensemble sur la gestion financière des ministres. Les explications qu'il sollicite avant d'insérer les demandes de crédit dans le projet de budget le font pénétrer dans les plus petits détails des administrations voisines et lui donnent l'occasion de provoquer les redressements qui lui paraissent utiles pour les finances de l'Etat.

Ce contrôle effectué à l'origine même de l'exercice financier, se poursuit par la participation des services des Finances à l'élaboration de tous les textes réglementaires générateurs de dépenses. Les décrets et arrêtés fixant les statuts de personnel, les attributions d'indemnités, etc..., doivent être contresignés par le Ministre des Finances.

De plus, le Ministre des Finances a la gestion, ou s'immiscie étroitement dans le service de certaines catégories de dépenses. C'est ainsi qu'il gère tous les biens immobiliers de l'Etat, et toutes les transactions concernant les immeubles : achats, ventes, locations, contrats, sont effectués par ses soins. Il assure le service des retraites et prend une large part à l'administration et à la réglementation financière des chemins de fer, des assurances sociales, des retraites des employés des collectivités locales, etc...

D'autre part, le Ministre des Finance exerce un contrôle général sur tous les titres de paiement émis par les ordonnateurs, par l'intermédiaire des comp-

tables du Trésor qui possèdent un droit de contrôle sur tous les paiements (1). En effet, ces agents ne sont pas des caissiers, seulement responsables des deniers de leur caisse, et qui payent à présentation d'un chèque, mais ils sont tenus de remplir une mission de contrôle vis-à-vis des ordonnateurs.

Ce pouvoir comptable des payeurs est un élément essentiel de la législation financière de la France. Il puise son origine dans les traditions de l'ancienne Monarchie. Les comptables de l'Epargne, du Trésor, des provinces exerçaient un contrôle préventif, très étroit, sanctionné par les jugements de la Chambre des Comptes. Ils devaient payer seulement sur les états du Roi et au vrai, c'est-à-dire que chaque dépense devait être assignée spécialement sur leur caisse.

Notre organisation administrative maintient cette règle salubre. Le comptable a un droit et un pouvoir réglementaires de résistance aux ordonnateurs, même aux ministres. Ce pouvoir a un point d'appui dans le pouvoir du Ministre des Finances et dans la Cour des Comptes qui fait engager la responsabilité financière personnelle du comptable s'il n'a pas refusé le paiement d'une dépense irrégulièrement engagée et ordonnancée. Cette indépendance et cette dualité des comptables et des ordonnateurs est le plus sûr garant de l'exécution régulière du budget.

Le décret du 31 mai 1862 sanctionne ce principe de contrôle préventif et enjoint aux comptables de s'assurer, avant paiement, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de la dépense et de l'observation des règles administratives prescrites pour la tractation de la dépense.

(1) Outre la surveillance générale des comptables, le Ministre des Finances exerçait un contrôle sur toutes les ordonnances qui n'étaient payables qu'après opposition d'un visa par la Direction du Mouvement Général des Fonds. Le visa a été supprimé par le décret du 4 octobre 1939.

Si la prescription concernant la disponibilité des crédits a peu d'importance pour les ordonnances directes qui ont déjà été examinées par l'administration centrale des Finances, il n'en est pas de même pour les mandats émis dans les départements par les ordonnateurs secondaires. Le Trésorier Payeur Général s'assure si les dépenses ne sont pas supérieures aux autorisations accordées aux fonctionnaires départementaux, par les ordonnances de délégation.

Après ce premier contrôle, le comptable vérifie la réalité de la dépense, c'est-à-dire il examine si le paiement correspond à un service fait ou à une fourniture effective de marchandise. A cet effet, l'ordonnateur joint au titre de paiement une attestation certifiant, sous sa responsabilité personnelle, la validité de la dépense.

Enfin, le comptable surveille la régularité des trac-tations de la dépense. Il doit s'assurer de l'exécution de toutes les formalités réglementaires que doivent remplir les ordonnateurs avant d'engager l'Etat.

On pourrait objecter que ce contrôle du comptable est mis en échec par le droit de réquisition des ordonnateurs, c'est-à-dire le pouvoir du Ministre de passer outre le refus de paiement du comptable et d'exiger l'acquiescement de la dépense. Ce droit réservé à l'administration, ne supprime nullement le pouvoir comptable. En cas de réquisition, il n'y a qu'un déplacement des responsabilités; et la Cour des Comptes reste maîtresse d'engager la responsabilité du pouvoir exécutif, quand ce dernier a sciemment violé le droit de contrôle du comptable. Mais, en fait, la complexité de la procédure du droit de réquisition et surtout la responsabilité hiérarchique et législative qu'encourt dans ce cas l'ordonnateur, suffisent à lui faire renoncer à l'exercice de ce droit si la dépense n'est pas parfaitement régulière.

Le droit de contrôle des payeurs est le principal

élément du pouvoir comptable, puissance au service du Ministre des Finances pour faire respecter par les ordonnateurs les « règles de bonne gestion des deniers de l'Etat ». Ce pouvoir comptable, partie essentielle de la comptabilité publique, implicitement constitutionnel, puisqu'il est depuis des siècles à la base de la législation financière française (1), possédant une existence juridique, et nettement distincte du pouvoir administratif général, constitue le meilleur contre-poids de la puissance de l'administration. Il correspond à un pouvoir propre de contrôle qui s'étend notamment sur tous les points que doit examiner un contrôle préventif : disponibilité des crédits, stricte observation des prescriptions réglementaires concernant la forme dans laquelle doivent être effectuées les dépenses de l'Etat et même opportunité ou du moins modalité de la dépense, si tant est, qu'un contrôle préventif puisse porter sur ce point.

Aussi n'apparaît-il pas théoriquement nécessaire alors que des services, fonctionnant de longue date, exerçaient déjà un contrôle général réel et efficace basé sur des principes et des traditions anciennes de créer une nouvelle institution qui peut être, de plus, une entrave au bon fonctionnement de l'administration.

II

INOPPORTUNITÉ DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le contrôle préventif des actes et parfois même des intentions des Ministres et de leurs délégués paraît devoir apporter certaines entraves au fonctionnement des Services Publics. Pour des raisons de principe et des difficultés de fait, il s'intègre mal dans la

(1) Cf. de Marcé. Le contrôle des Finances. T. I, pages 92 et suivantes.

constitution et l'organisation de l'Administration française.

La constitution française accorde aux ministres une entière indépendance vis-à-vis de leurs collègues et ne les rend responsables que devant le Chef de l'Etat. A l'encontre des coutumes anglaises, la prépondérance du Premier Ministre n'est, en France, qu'une tentative récente, elle est encore mal définie juridiquement; constitutionnellement, elle est une expérience trop nouvelle pour avoir pris la force d'une tradition, et certainement elle ne rejette pas sur son détenteur la responsabilité de tous les actes des Ministres qui continuent à répondre individuellement de leur gestion.

Au reste, toute la législation depuis cinquante ans a confirmé cette indépendance et cette responsabilité politique des Ministres.

De nombreux textes ont rappelé ou étendu le principe fixé par la loi du 15 mai 1850 en vertu de laquelle « toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant ». Comment donc concilier cette responsabilité du Ministre avec un contrôle préventif de tous ses actes, projets et intentions? Comment maintenir l'autorité indispensable à l'étendue de la responsabilité avec un amoindrissement de l'indépendance et de la liberté de décision? Si le contrôle, *a posteriori*, des ordonnateurs est absolument indispensable, une surveillance préventive n'est-elle pas une entrave à leur action et une diminution de cette responsabilité politique qui est à la base même de la constitution?

Il y a là une incompatibilité certaine et juridique insoluble. Il faut reconnaître que tout individu dont les actes sont soumis à une autorisation préalable perd son autonomie et, par suite, une grande partie de sa responsabilité.

D'aucuns ont cherché à tourner la difficulté. Il existerait un pouvoir administratif, détenu par les directeurs de Ministères, dont l'action serait simplement contrôlée par le Ministre qui exercerait seulement un contrôle politique de l'administration. Ainsi, le Ministre ne serait plus un administrateur, mais un délégué du Chef de l'Etat chargé de coordonner et de contrôler l'action des Services. Par ce truchement, le contrôle des engagements ne serait plus exercé à l'encontre des Ministres, qui conserveraient toute leur indépendance et partant, toute leur responsabilité, mais à l'encontre de fonctionnaires.

Il est bien vrai, qu'en fait, la gestion des intérêts publics est conférée aux hauts fonctionnaires des administrations centrales et que la responsabilité de la plupart des dépenses incombe à eux seuls. Mais leur grande autorité et leur indépendance de fait ne sauraient faire perdre de vue leur subordination au Ministre. Ils n'agissent pas en dehors de ce dernier : ils détiennent leur pouvoir d'une délégation tacite ou formelle. Le véritable agent d'un Ministère est, en droit, le Ministre au nom duquel les fonctionnaires agissent; et dès qu'une affaire est particulièrement importante, elle lui est soumise pour décision. Les membres du Gouvernement sont bien par là, des administrateurs qui interviennent directement dans la gestion des affaires de l'Etat. Les fonctionnaires étudient les questions, préparent les solutions, mais la décision supérieure incombe au Ministre qui en endosse la responsabilité. Il en est le véritable chef.

Ainsi ce serait donc un leurre de croire éluder l'incompatibilité du contrôle *a priori*, et de la responsabilité ministérielle en affirmant que ce contrôle ne porte que sur l'activité des Directeurs Généraux; car il n'est pas possible de dissocier l'action du Ministre de celle de ses subordonnés.

Il a paru que les principes pourraient être sauve-

gardés en ne faisant porter le contrôle préventif que sur les actes des Directeurs. Ce système a fonctionné quelque temps en France, où il existait à l'intérieur de chaque ministère, un contrôleur des dépenses engagées qui remplissait sa mission sous l'autorité du Ministre. Mais dans ce cas le problème de la responsabilité et donc de l'indépendance des services dépendants n'était pas résolu. Les hauts fonctionnaires sont responsables de leur gestion vis-à-vis du Ministre et les mêmes difficultés qui s'opposent à l'institution d'un contrôle *a priori* des actes d'un Ministre, militent contre la création de ce contrôle sur l'activité des fonctionnaires.

Il y a donc antinomie de principe entre contrôle préalable et responsabilité. Mais il y a aussi antinomie de fait entre le contrôle préalable et l'activité des administrations.

L'institution d'un Contrôle des Dépenses Engagées entraîne une augmentation des formalités administratives. Création d'une double comptabilité, correspondance entre le contrôle et les services, transmission de dossiers, soumissions au contrôle de tous les projets de dépenses, de textes réglementaires, demande d'explications, de justifications, etc..., viennent encore accroître la lenteur administrative et retarder l'action.

Cette action des administrateurs se trouve elle-même constamment en butte à celle du contrôleur des dépenses engagées. Ce dernier est un tuteur placé auprès de chaque département ministériel. Les Ministres voient leur pouvoir diminué par une puissance parallèle qui peut intervenir à chaque instant pour arrêter, contrôler, retarder leur action, sans que celle-ci assume la moindre responsabilité dans la gestion du Service. Ce contrôleur sera d'autant plus intransigeant et formaliste qu'il est irresponsable. Il

résultera de cette opposition de pouvoirs, des heurts, des conflits préjudiciables aux intérêts généraux. Au reste, quel directeur d'entreprise privée pourrait supporter la présence continuelle d'un surveillant épluchant tous ses actes et ayant le droit de s'opposer à leur exécution ?

Il y a là un point de fait très délicat et il est difficile de définir la situation respective du contrôleur et des contrôlés. La solution ne peut être apportée que par le Contrôleur des Dépenses Engagées lui-même. Ce sera à lui d'éviter les frictions grâce à son autorité, sa compétence, son influence, son savoir-faire. C'est, en définitive, une question de personne. Mais alors n'est-ce pas souvent une des causes de l'inefficacité que certains reprochent au contrôle préventif ?

III

INEFFICACITÉ DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

La notion d'engagement est si vague et si fuyante, la situation des contrôleurs si mal définie qu'il est à craindre que le contrôle des dépenses engagées n'ait aucune efficacité. L'institution requiert, pour fonctionner normalement des hommes de très grande valeur, et la complexité administrative permettra très souvent aux ordonnateurs de trouver un échappatoire à un contrôle qui leur paraît gênant.

L'exercice du contrôle des dépenses engagées exige des connaissances administratives et techniques étendues et approfondies. En plus d'un savoir et d'une pratique très large des questions budgétaires et comptables, le contrôleur des dépenses engagées doit connaître tous les rouages de l'administration auprès de

laquelle il est placé. Il doit être rompu aux usages, aux habitudes et aux besoins des services. Il n'acquerra cette expérience qu'en cours d'une longue période durant laquelle il aura dû hésiter, tâtonner et se sera heurté à l'hostilité de bureaux jaloux de leur indépendance. Le contrôleur devra donc s'imposer aux Directions Générales, montrer suivant les circonstances de l'autorité ou une juste compréhension des besoins; bref, posséder des qualités qui ne sont pas toujours également réparties entre les fonctionnaires qui peuvent être appelés à remplir les fonctions de contrôleur, mais néanmoins indispensables pour remplir efficacement la mission qui leur est confiée.

A ce savoir administratif, le contrôleur doit joindre des connaissances techniques. Chargé de vérifier des achats de fournitures très diverses, matériel, combustibles, etc..., des contrats de service, location, transports, des marchés de travaux, il doit être capable d'examiner ces engagements au point de vue technique, c'est-à-dire d'apprécier si l'administration s'est assurée, à prix égal, la qualité la meilleure ou les conditions les plus avantageuses. Dans certains cas : baux, contrats de transfert, d'édition, etc..., il est assez délicat d'apprécier si les clauses du contrat sauvegardent au mieux les intérêts de l'Etat. Et que dire lorsqu'il s'agit de la fourniture de matériel au Ministère de la Guerre ou de la Marine? Enfin, le contrôleur doit posséder, même pour les achats les plus communs, une connaissance approfondie du marché commercial. Son rôle ne consiste pas seulement à savoir si pour une fourniture, les services se sont bornés à appliquer sans discernement les règlements, mais il doit vérifier si les fournisseurs consultés sont les plus qualifiés par le prix et la qualité de leurs livraisons, à servir l'Etat. Le contrôleur doit connaître la valeur marchande des produits achetés.

Il doit sans cesse exciter le zèle des ordonnateurs et, le cas échéant, les conseiller et les renseigner.

Or, toutes ces qualités qui se trouvent rarement réunies dans un seul homme, risquent souvent d'être inutiles. Un ordonnateur peut assez facilement, s'il le désire, se soustraire au Contrôle des Dépenses Engagées. Sans insister sur le procédé qui consiste à faire effectuer par les ordonnateurs secondaires les engagements susceptibles d'être refusés par le contrôleur, de nombreux moyens restent à la disposition des Services pour échapper à la surveillance du contrôleur. Il suffira souvent, pour déjouer le contrôle, d'imputer la dépense sur un chapitre budgétaire affecté à d'autres emplois. Si ce système est insuffisant, il restera toujours à l'ordonnateur rebelle la ressource d'engager sans visa, tant que les infractions au contrôle ne seront pas sévèrement sanctionnées.

§ 2. — *JUSTIFICATION DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES*

Malgré la valeur indéniable des arguments élevés à l'encontre du Contrôle des Dépenses Engagées, ce contrôle a été institué dans un certain nombre de pays et fonctionne en France depuis cinquante ans.

Les principes présentés à l'encontre du contrôle des engagements ont une valeur plus théorique que pratique.

Le Contrôle des Dépenses Engagées a été institué en France pour mettre fin aux dépassements des crédits. Alarmé par le nombre et l'importance des dépenses effectuées sans autorisation législative, bien que la masse budgétaire augmentât sans cesse, le Parlement a voulu créer un système de surveillance sur les « bureaux » que certains considèrent comme

les antagonistes du législateur. « Il faut, déclarait un député en 1888, que l'art des administrations ne consiste plus à masquer les dépenses mais à les bien faire. Et pour cela, il faut que les bureaux sachent qu'il ne peut leur appartenir, en aucun cas, de substituer leur volonté à celle du Parlement » (1).

Les règles de la comptabilité publique et les pouvoirs d'intervention du Ministre des Finances étaient donc insuffisantes pour arrêter le surcroît des dépenses. En effet, l'administration des Finances n'avait aucun droit de regard sur l'engagement de la dépense. Si elle est appelée à viser les projets de loi, de décrets ou arrêtés, susceptibles d'avoir directement des répercussions financières, ces textes n'ont qu'une portée générale. Ce qu'il est nécessaire de surveiller c'est l'application de ces textes. Il faut intervenir au moment où sa dépense est engagée, c'est-à-dire à la conclusion du contrat ou de la commande, et les pouvoirs comptables de l'Administration des Finances ne permettent que d'exercer un contrôle *a posteriori*. Le Trésorier Payeur Général, la Direction du Mouvement des Fonds, n'ont connaissance des dépenses qu'au moment de l'émission par l'ordonnateur d'un ordre de paiement, l'ordonnance ou le mandat de paiement. Or, à ce stade des opérations administratives, l'Etat est engagé vis-à-vis des tiers. Non seulement la commande est passée, mais la livraison où les travaux ont été effectués. Il ne restait qu'une seule ressource : refuser le paiement. Mais c'était une sanction injuste, inapplicable, prise à l'encontre d'un fournisseur de bonne foi. Il était donc préférable de créer un système de contrôle, qui viserait les dépenses au moment où il est encore possible d'y renoncer, c'est-à-dire lors de l'engagement. Ce n'est pas que les règles de la surveillance de l'exécution du budget

(1) Proposition de loi Pradon, député, 17 mai 1888, annexe n° 2686. J. O., p. 665.

fussent, par elles-mêmes, insuffisantes. Le système de contrôle établi par le décret de 1862 ne contient pas de lacunes, mais il implique, pour être efficace, la responsabilité des ordonnateurs. Or, cette responsabilité n'existe pas en fait.

La responsabilité civile des Ministres, rouage essentiel de la constitution républicaine, rappelée périodiquement par des textes législatifs, n'a jamais été appliquée, faute de juridiction compétente, et parce qu'elle est peut-être inapplicable en fait. Que dire de la responsabilité des membres du Gouvernement devant le Parlement? L'instabilité ministérielle, de règle depuis cinquante ans, enlevait les Ministres du pouvoir bien avant que les Chambres aient eu l'occasion de s'apercevoir de leurs irrégularités budgétaires. Et, de plus, a-t-on vu le Parlement retirer sa confiance à un Ministre qui a commis ou favorisé une mauvaise gestion financière!

En 1882, M. Rivière, député, constatait déjà que « la Chambre discute des prévisions, vote des dépenses probables; mais en réalité la dépense faite ou qui se fait, lui échappe. Cinq ou six ans après, l'exercice est réglé par une autre Chambre, nul n'est là pour vérifier si la pensée qui a présidé à la confection du Budget a été fidèlement obéie. La multiplicité des comptes présentés, les soustrait d'ailleurs à une investigation sérieuse, et le législateur, lorsqu'il règle un exercice, entérine purement et simplement les résultats » (1).

La diminution de la responsabilité ministérielle a rejailli sur le personnel administratif. La responsabilité civile d'un fonctionnaire, sauf évidemment au cas de concussion, n'existe pas. Dans un avis de principe du 21 juillet 1885 qui fait autorité, le Conseil d'Etat a reconnu le caractère purement moral et dis-

(1) Proposition Brisson, reprise par M. Rivière, député, le 18 novembre 1882, Annexe n° 1393, *J. O.*, p. 2438.

ciplinaire de la responsabilité pouvant incomber aux administrateurs, qui, à ce titre, ne sont ni justiciables de la Cour des Comptes ou des Tribunaux civils, ni passible d'un arrêté de débèt qui serait pris par le Ministre, leur supérieur hiérarchique, sauf dans les cas spéciaux que prévoit la législation militaire ou coloniale. Le fonctionnaire n'est responsable que devant son Ministre. Responsabilité bien atténuée depuis de nombreuses années et qui jouera rarement pour ce qui est considéré souvent comme des bagatelles : les dépassements de crédit.

Ainsi le Contrôle des Dépenses Engagées se justifie non par les lacunes des institutions, mais uniquement par la carence des hommes à qui incombe la gestion des intérêts de la nation.

CHAPITRE II

DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Un des principaux problèmes de la législation financière est celui de l'organisation du contrôle des Finances. L'importance de ce dernier dans la vie du Pays et le pouvoir qu'il attribue à l'autorité qui le détient, désignent naturellement pour l'exercer, la puissance suprême de l'Etat. Dans un régime autoritaire, le contrôle financier relève normalement du pouvoir exécutif. Il n'en est pas de même dans les régimes à systèmes parlementaires fondés sur les principes de Montesquieu, de la séparation des pouvoirs. Le jeu en réside dans un équilibre harmonieux de la puissance législative et de l'autorité exécutive. Pour ne pas donner à l'un de ces deux pouvoirs une prédominance de fait que lui apporterait l'exercice du contrôle financier, ce dernier est confié à un organisme autonome, la Cour des Comptes, qui possède une indépendance suffisante pour remplir sa mission à l'abri de toutes compromissions et dont les relations avec les Chambres et le Gouvernement sont assez étroites pour relever efficacement et signaler les irrégularités commises dans l'exécution du Budget.

Il ne semble pas que des principes aussi absolus aient présidé à l'établissement du Contrôle des Dépenses Engagées. Peut-être, le pouvoir que confère cette surveillance insidieuse des ordonnateurs, a-t-il

fait hésiter sur le choix de l'autorité à laquelle le contrôle doit être confié?

En fait, il existe peu de rapports entre la forme du Contrôle des Dépenses Engagées et les bases constitutionnelles, et selon les pays et les époques, le contrôle préalable des dépenses est exercé :

- par le pouvoir exécutif,
- par le pouvoir législatif,
- par la Cour des Comptes.

§ 1. — *EXERCICE DU CONTROLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES
PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF*

Le Contrôle des Dépenses Engagées peut être exercé par le pouvoir exécutif lui-même. C'est le « contrôle interne », où le contrôleur est nommé par le Gouvernement et relève d'un ministre auquel il rend compte de sa mission et signale les irrégularités qu'il constate dans l'exécution du Budget. Ne jouissant que d'une autorité relative à l'égard des agents qu'il surveille, il ne possède aucune indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, qui demeure juge des modalités d'exécution du budget et maître des crédits.

Ce système peut, toutefois, revêtir deux formes différentes : le contrôle peut être exercé à l'intérieur d'un ministère pour le compte du Ministre lui-même ou être confié au Ministre des Finances.

Dans le premier cas, le contrôleur n'est qu'un agent de l'Administration centrale, choisi parmi des fonctionnaires possédant les connaissances nécessaires. Il agit pour son Ministre, à qui il signale les infractions relevées dans les services et le Ministre, c'est-à-dire l'ordonnateur, reste juge en dernier ressort. Ce système rabaisse le Contrôle des Dépenses Engagées au rang d'une surveillance préalable des Directeurs de

l'Administration. Le contrôleur n'étant plus qu'un agent secondaire, souvent d'un rang hiérarchique inférieur à celui des fonctionnaires qu'il surveille, n'aura jamais l'autorité suffisante pour faire prévaloir les règles de la comptabilité budgétaire, à l'encontre de l'opinion ou de l'intérêt d'un Directeur général ou du Ministre.

C'est un système analogue qui fut adopté *en France jusqu'en 1911*. Dans chaque Ministère, un agent désigné par le Ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits. Il revêt de son visa toutes les propositions de dépenses soumises à l'approbation du Ministre. Si une collaboration du contrôleur avec le Ministère des Finances commence à se dessiner, elle est encore assez flottante et le contrôle de l'engagement demeure soumis à l'ordonnateur principal, c'est-à-dire au Ministre.

Il est inutile de souligner les inconvénients d'une telle organisation. Tous les défauts apparaissent actuellement en Tunisie et au Maroc dont le Contrôle des Dépenses Engagées fonctionne suivant les mêmes principes.

Le « Contrôle des Dépenses Engagées de l'Etat » a été créé *en Tunisie* par le décret du 20 mai 1912, modifié par le décret du 18 septembre 1926. Nommé par arrêté du Résident Général, le contrôleur est chargé de viser tous les engagements de dépense des ordonnateurs ou de leurs délégués. Mais sa situation est semblable à celle des premiers contrôleurs français : il n'a aucune indépendance vis-à-vis du Résident Général. L'article premier du décret du 18 septembre 1926 prévoit que les « fonctionnaires du service du contrôle ne correspondent avec les ordonnateur que par l'intermédiaire du Résident Général ». En cas de conflit avec un ordonnateur l'affaire est

soumise au Résident Général à la diligence duquel elle est portée devant le Conseil des Ministres et Chefs de service, qui statue sur le vu du recours de l'ordonnateur, du rapport du Service du Contrôle et de l'avis du Directeur Général des Finances. Or, le Résident Général, dont les Directeurs généraux sont les agents d'exécution, et non les Ministres responsables, concentre tous les pouvoirs entre ses mains, exception faite des attributions budgétaires du Grand Conseil. Ainsi le contrôle reste sous l'emprise des ordonnateurs. C'est le Résident Général ou les chefs de services, réunis en Conseil des Ministres, qui sont appelés à juger en dernier ressort les infractions qu'ils ont commises.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le fonctionnement du Contrôle des Dépenses Engagées en Tunisie n'ait donné jusqu'à présent que des résultats dérisoires. On y retrouve tous les défauts du contrôle intérieur. Nommé par le Résident Général, choisi parmi les chefs de service de la direction générale des Finances, ayant fait toute sa carrière dans l'administration locale, le contrôleur des dépenses publiques est nécessairement un fonctionnaire de second plan. On ne saurait attendre de lui la hauteur de vue, la fermeté doublée de discernement, l'indépendance d'esprit qu'exigent ses fonctions.

Il n'a ni la situation morale, ni la situation matérielle qui lui permettent d'être le conseiller des chefs de service autant que leur surveillant, le collaborateur du Directeur des Finances dans la défense de l'équilibre budgétaire et l'informateur du Résident Général.

Aussi l'exécution du budget tunisien est-elle très approximative et les différences entre les prévisions de dépenses et les comptes définitifs du budget sont souvent importantes. Un renforcement du contrôle s'impose et il serait nécessaire de lui donner plus

d'autorité et d'indépendance. Il faudrait le soustraire à l'emprise trop étroite du pouvoir exécutif local, en remettant sa nomination aux Ministres des Affaires Etrangères et des Finances. Il ne s'agit pas, pour des considérations d'Administration locale, de supprimer la subordination du contrôleur au Résident Général qui doit conserver le droit de passer outre aux refus de visa, mais il serait avantageux que les différends graves soient soumis pour information aux Ministères des Affaires Etrangères et des Finances et que le contrôleur puisse avoir des relations directes avec l'Administration centrale, qu'il informerait par des rapports périodiques, de l'exécution du budget.

Fondé sur les mêmes bases, le Contrôle des Dépenses Engagées de *l'empire chérifien* a subi les mêmes échecs. Le contrôleur, nommé par arrêté viziriel, est placé sous l'autorité du Résident Général. Il vise toutes les propositions de dépenses des Services Centraux, ainsi que les ordonnances émises par les ordonnateurs principaux. Au cas de désaccord entre les services et le contrôleur, l'affaire est soumise au Résident Général qui peut passer outre au refus de visa, puisque le contrôleur n'a rang que de sous-directeur. Celui-ci joue donc un rôle assez effacé et il n'est même pas invité à donner son avis sur les propositions budgétaires des services qu'il surveille en cours d'exercice. Bien qu'il soit appelé à viser chaque année un grand nombre d'engagements, il n'a qu'une action très restreinte. Il suffit d'une mésentente, d'une opposition d'idées avec le Cabinet du Résident Général pour que son autorité soit anéantie et que tout contrôle disparaisse. En fait, le contrôle sur les ordonnateurs secondaires est seul effectif.

L'Administration chérifienne a fait, depuis 1932, des essais très intéressants de Contrôle local des Dépenses Engagées. A la suite d'un rapport du chef de

la « mission des économies au Maroc », il a été décidé, en vue d'alléger les services centraux et de hâter le règlement des créanciers, de déconcentrer les opérations de dépenses dans le Protectorat, en créant des centres d'administrations locales à Marrakech, Casablanca, Fès et Oudjda.

Les crédits sont délégués aux ordonnateurs secondaires qui exécutent sur place les opérations d'engagement, de liquidation, de mandatement et de paiement. Pour maintenir le contrôle préalable et éviter le retard qu'entraînerait l'échange de correspondance entre les services locaux et le Contrôle des Dépenses Engagées, des contrôleurs secondaires des engagements ont été nommés dans chaque centre. Ces agents sont choisis parmi les fonctionnaires du cadre des services financiers. Ils relèvent administrativement du contrôleur des dépenses engagées à Rabat, mais ils accordent leur visa sous leur propre responsabilité, et de leur propre initiative, sans que ce visa ait jamais besoin, pour être valable, de l'intervention du contrôleur central. Celui-ci n'exerce sur ses subordonnés qu'une surveillance hiérarchique qui est assurée sur place par des inspecteurs, chargés de la surveillance au premier degré, des contrôleurs secondaires sur toute l'étendue du territoire du Protectorat. En cas de conflit entre le contrôleur local et l'ordonnateur secondaire, l'affaire est réglée par l'Administration centrale.

Le Service Central adresse aux ordonnateurs secondaires, avec la délégation de crédit, un programme d'emploi des fonds sous la forme « d'avis d'ouverture de crédits ». L'ordonnance de délégation et l'avis d'ouverture de crédits sont soumis au visa du Contrôleur Central. Ce dernier document forme le cadre du contrôle secondaire des dépenses engagées et permet de juger la régularité des pièces soumises au visa. Tous les engagements de dépense, sauf les dépenses

inférieures à 6.000 francs s'il s'agit de matériel ou de travaux, sont soumises au visa du contrôleur local. Le visa s'étend aux pièces justificatives des avances en régie et sur un carnet spécial sont décrites toutes les dépenses relatives à l'exécution des travaux neufs. Enfin tous les mandats sont soumis au contrôle avant leur envoi au receveur.

Si, du fait de sa dépendance à l'égard du pouvoir exécutif, le Contrôle des Dépenses Engagées au Maroc perd une grande partie de son efficacité, il a du moins le mérite d'offrir un système complet de surveillance qui s'étend à l'activité administrative tout entière. Il est un exemple dont les projets de réforme du contrôle en France auraient pu utilement s'inspirer.

Bien que la *constitution allemande* ne prévoit pas de contrôle des dépenses engagées proprement dit, il existe dans l'Administration du Reich un système de surveillance des dépenses qui peut être assimilé au contrôle intérieur. Dans chaque ministère, il est tenu un registre des dépenses engagées, « Haushaltungüberwachungsliste » (liste de surveillance du budget) où les engagements sont inscrits en cours d'exercice. Les dépenses de personnel sont suivies au moyen de deux listes : la liste des emplois prévus au budget et la liste des emplois occupés. Toutes les ordonnances sont visées par le service chargé de la tenue du registre des dépenses engagées. A côté de ce service qui remplit la fonction uniquement comptable du contrôleur français des dépenses engagées, il existe un contrôle administratif de l'exécution du budget. Dans chaque service, le chef de service doit désigner « un fonctionnaire spécial du budget » qui doit assurer l'exacte application des règlements relatifs aux Finances publiques, rechercher les économies qui peuvent être effectuées, et trouver le moyen d'accroî-

tre les recettes. Il peut, dans ce but, formuler toutes propositions utiles. Il surveille l'engagement des dépenses, les délégations de crédit, suit la comptabilité des ordonnateurs. Pour exécuter sa mission, il a des pouvoirs très étendus de communication de tous les documents qui lui sont nécessaires. Il est prévenu de toutes les décisions prises par les ordonnateurs et peut y faire opposition devant le chef de service ou le ministre suivant l'importance du service auquel il est attaché. Enfin, cet agent est le correspondant du Ministère des Finances : il participe à la préparation du budget, veille à la présentation des documents demandés par le Ministère des Finances, et à la suite donnée par les services aux remontrances de la Cour des Comptes.

**

Pour éviter les inconvénients dûs à la dépendance directe du contrôle au Ministère ou au Service contrôlé, certaines constitutions, tout en laissant le contrôle préventif relever au pouvoir exécutif, confient la direction du contrôle à un seul organisme, le plus souvent le Ministère des Finances. Les contrôleurs sont dans les ministères ou services les représentants du Ministre des Finances qui les a nommés et envers lequel ils sont responsables de l'accomplissement de leur mission. Ils possèdent ainsi vis-à-vis des autorités auprès desquelles ils sont détachés une indépendance suffisante pour leur permettre d'imposer leur point de vue et de faire respecter couramment les règlements financiers. Mais en cas de conflit persistant avec le service contrôlé, le différend est réglé par le pouvoir exécutif lui-même. Bien que ce mode d'organisation ne soit pas, dans un régime parlementaire, conforme aux principes de contrôle financier, puisqu'en dernier ressort et pour les litiges les plus importants le pouvoir exécutif est appelé à se contrôler lui-même,

il est toutefois bien supérieur au système précédent. Par contre, cette organisation est la mieux adaptée aux régimes autoritaires.

L'« *Union des Républiques Soviétiques Socialistes* » ne possède pas de système de Contrôle des Dépenses Engagées, semblable à celui qui fonctionne dans les pays démocratiques. Mais « l'Inspection Ouvrière et Paysanne », résurrection de l'ancien « contrôle d'Empire » des Tzars, créée par la loi du 21 novembre 1923, est chargée d'une mission très générale de contrôle préventif. Ce corps d'inspection a, parmi les nombreuses missions qui lui sont conférées, le droit d'apprécier la légalité et même l'opportunité des dépenses. Il agit sans pouvoir propre et sans indépendance. Il ne peut que saisir le Conseil des Commissaires du Peuple, c'est-à-dire le Conseil des Ministres au sein duquel il est représenté, puisque le chef de l'Inspection est commissaire du peuple. C'est ce conseil qui juge des infractions.

C'est vers ce système de contrôle intérieur, concentré entre les mains d'un ministre, que se sont orientées les législations françaises et anglaises.

En Angleterre, il n'existe pas de contrôle préventif suivant le mode français. Depuis l'acte de 1866, le service des paiements et de la comptabilité est confié, dans chaque ministère, et à un directeur « *accounting officer* », chef permanent du département financier, gérant des crédits du service, et dont il est personnellement responsable. A la demande des services, il émet des chèques de paiement au profit des créanciers. A cette occasion il examine la légitimité et la régularité des dépenses et la justification du service fait. Il doit refuser le paiement de toutes les dépenses irrégulières ou engagées contrairement à un acte du Parlement, un ordre du Conseil ou autre règlement

supérieur. Toutefois, comme le comptable français, il peut être requis de liquider la dépense, mais dans ce cas la responsabilité incombe à l'ordonnateur. Les « account-officer » reçoivent l'investiture de la Trésorerie et sont responsables de leur gestion, devant l'Audit Office, équivalent de notre Cour des Comptes. Aussi est-ce sur l'autorité de cet organisme qu'il s'appuie pour repousser les demandes illégales de liquidation de dépenses.

Comme l'Angleterre, la France a adopté pour la métropole et les colonies un type de contrôle intérieur, centralisé entre les mains du Ministre des Finances.

Les décrets du 28 janvier 1908 et du 13 février 1912 ont organisé le Contrôle des Dépenses Engagées en *Algérie*. Le contrôleur est nommé par décret sur proposition du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur. Il vise tous les engagements de dépenses et toutes les ordonnances. En cas de refus de visa, le Gouverneur Général peut passer outre, à charge par lui d'en aviser immédiatement le Ministre de l'Intérieur et des Finances. Mais bien que du fait de sa nomination par l'Administration métropolitaine, le contrôleur possède une certaine indépendance, l'efficacité du service se ressent de nombreuses lacunes réglementaires.

En effet l'article 4 du décret du 13 février 1912 stipule que « le contrôleur des dépenses engagées donne son avis sur les projets de décrets, d'arrêtés ou de décisions soumis par le Gouverneur Général à la signature des Ministres et susceptibles d'entraîner des augmentations de dépenses ou des modifications dans l'emploi des crédits, et que cet avis sera porté à la connaissance des Ministres, lors de l'envoi desdits projets ». Mais le contrôleur n'a en fait aucun rapport direct avec l'Administration centrale, ni par cor-

responsabilité ni par l'envoi de rapports périodiques sur la gestion financière des services. Les projets de budget ne lui sont pas soumis pour observation avant d'être adressés à Paris pour approbation. Enfin le contrôle des engagements ne s'applique pas à l'exécution des budgets annexes et des budgets des offices et des établissements publics autonomes fonctionnant en Algérie. Il y aurait lieu de mettre la réglementation algérienne du Contrôle des Dépenses Engagées en harmonie avec la législation française actuelle.

Le contrôle préalable dans les colonies françaises est bien plus fortement organisé. Il a été institué par les décrets du 24 mars 1907 à *Madagascar*, en *Indochine* et en *Afrique Occidentale Française*; par le décret du 25 novembre 1931 en *Afrique Equatoriale Française*. Le contrôleur est nommé par décret sur la proposition du Ministre des Colonies et du Ministre des Finances, sauf en A. E. F., où il est nommé par le Ministre des Finances, après avis du Ministre des Colonies. Il a entrée au Conseil du Gouvernement, ou d'Administration, et au Conseil Permanent s'il y en a un. Il suit la comptabilité des dépenses engagées du budget général, des budgets locaux et des budgets annexes; sa compétence s'étend donc à toutes les finances publiques de la colonie. Il reçoit mensuellement, de tous les ordonnateurs, un double des bordereaux d'émission des mandats, et de tous les comptables la situation détaillée des recettes et des dépenses effectuées. De plus, il est prévu pour l'A.E.F. qu'il peut requérir des administrations civiles, militaires et financières, toutes communications et y effectuer toutes recherches nécessaires à l'exercice de son contrôle.

La surveillance préalable s'étend à la réglementation. Tous les projets d'arrêtés ou de décision émanant des différentes autorités civiles ou militaires et

intéressant directement ou indirectement les crédits du budget colonial ou les finances de la colonie, doivent être préalablement communiqués au contrôleur financier et visés par lui. En cas de désaccord, le Gouverneur Général peut passer outre le refus de visa, à charge par lui d'en informer immédiatement les Ministres des Colonies et des Finances, et le contrôleur lui-même. Enfin, le contrôleur adresse chaque mois, au Ministère des Finances et au Ministère des Colonies, un rapport détaillé sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers. Les projets de budget soumis à l'approbation du Gouvernement métropolitain doivent être accompagnés de l'avis du contrôleur financier.

Cette réglementation, à la fois complète et souple, a donné dans les colonies des résultats satisfaisants, et les contrôleurs ont pu avoir une influence heureuse sur la gestion des administrateurs coloniaux.

La supériorité octroyée au Ministre des Finances par ce système de contrôle n'a pas été sans soulever des objections. MM. Antonin PROUST et GOTTERON y répondaient déjà en 1890, lorsqu'ils déclaraient : « Le Ministre des Finances est le gardien naturel des deniers publics. Il ne lui appartient pas de s'immiscer dans l'organisation des différents ministères, mais il lui appartient de voir si les dépenses ordonnées par les Ministres sont légales, si elles sont régulièrement imputées à l'exercice et au chapitre du budget qui les concernent, si elles n'excèdent pas les sommes votées par les Chambres à cet effet. » (1) Si on veut maintenir le contrôle *a priori* sous la tutelle du Gouvernement, il est évident qu'il faut le confier au Ministre des Finances, seul qualifié pour surveiller l'usage qui est fait des revenus publics.

(1) Proposition de loi sur l'unification de la Comptabilité Publique, présentée par MM. Antonin Proust et Gotteron, députés (annexe n° 549, séance du 10-5-1890. *J. O.*, p. 704).

§ 2. — EXERCICE DU CONTRÔLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES
PAR LE POUVOIR LÉGISLATIF

D'aucuns ont pensé remettre au Parlement lui-même le contrôle des engagements de dépenses. Puisque les Chambres sont l'expression de la volonté populaire et le seul souverain en régime démocratique, pourquoi ne pas leur confier le soin de surveiller elles-mêmes la gestion des ordonnateurs. C'est le Parlement qui approuve le budget, dicte la politique générale en matière financière, autorise les dépenses et le fonctionnement des services; les commissions des Finances, du Sénat et de la Chambre, poussent très loin leur droit d'investigation, et ont, de plus en plus, la prétention de dresser elles-mêmes le budget et de considérer le Ministre des Finances et ses Services comme des auxiliaires subalternes, et agents d'exécution. Dans ces conditions, et puisque le contrôle doit relever du pouvoir suprême de la Nation et que le Parlement est devenu, en fait, ce pouvoir suprême des états démocratiques, il est normal qu'il exerce lui-même le contrôle des ordonnateurs, par l'intermédiaire d'agents relevant de lui seul.

Au reste, ces principes ont été mis en œuvre par la Révolution française avec la création des bureaux de comptabilité en 1792. Ces bureaux centralisaient les opérations financières, suivaient l'exécution du budget et surveillaient étroitement la gestion des ordonnateurs. La loi des 13 janvier, 3, 8 et 12 février 1792, les invite à « proposer à l'Assemblée Nationale des vues d'accélération, réforme ou amélioration dans les différentes parties de la comptabilité ». La loi du 28 pluviôse An III (16 février 1795) leur enjoint « de dénoncer les abus, proposer les recours, propres à la conservation des intérêts de la République et les sou-

mettre au Conseil des Finances pour avoir son avis ». La constitution du 5 fructidor AN III (22 août 1795) leur impose l'obligation de « donner connaissance au corps législatif des abus, malversations et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent dans le cours de leurs opérations » et de « proposer dans leur partie, les mesures convenables aux intérêts de la République ». Cette obligation est encore rappelée par l'arrêté consulaire du 29 frimaire An IX (20 décembre 1800), d' « informer le Gouvernement des abus et malversations qu'ils découvriront dans le cours de leurs opérations ».

Après les résultats désastreux de cette innovation, il n'y eut qu'une tentative timide et inopérante sous la seconde République qui veut donner à l'Assemblée Nationale le droit de suivre la consommation des crédits. L'article premier de la loi du 13 novembre 1849 prévoit que « le tableau de tous les crédits imputés successivement sur les ressources des deux budgets en cours d'exécution sera dressé, tenu au courant, d'après les documents transmis à l'Assemblée Nationale par le Ministre des Finances et affiché dans les salles de conférence des commissions des Finances et des bureaux ».

L'idée fut reprise dans une proposition de loi de 1882, tendant à la reconstitution de ces bureaux de comptabilité (1).

M. RIVIÈRE proposait la création à la Chambre d'un bureau de comptabilité composé d'un directeur, un sous-directeur et 10 commissaires. Tous les mandats de dépenses seraient transmis à la commission par la Direction de la Comptabilité publique du Ministère des Finances. Après examen, ils seraient envoyés à la Cour des Comptes. Les Commissions pourraient faire des enquêtes dans les Administrations et, au cas où

(1) Proposition Brisson, reprise par M. Rivière, député, le 18 novembre 1882, annexe n° 1393. J. O., p. 2438.

la responsabilité d'un ordonnateur serait engagée, renverrait l'affaire à l'Agence Judiciaire du Trésor.

Cette proposition de loi ne reçut aucune suite, et fut le seul rappel dans la pratique, de l'intervention directe du pouvoir législatif dans l'Administration financière de l'Etat. Le contrôle ne doit pas appartenir au Parlement en cours d'exécution du budget. Cette intervention des Chambres ne se justifie ni constitutionnellement, ni pratiquement. Constitutionnellement, l'exécution du budget appartient au Gouvernement seul. Ce dernier doit rester maître des crédits qui lui sont ouverts. Il doit les utiliser suivant les directives générales des Chambres. Mais il doit avoir la libre disposition et le pouvoir de mettre en œuvre les revenus de l'Etat, de la façon qui lui paraît la meilleure. La responsabilité devant les Chambres est générale et non partielle. Il rend compte de sa gestion globalement et le Parlement ne doit pas intervenir en cours d'exécution sur des points de détail. Pratiquement, le contrôle n'appartient pas au Parlement. Des coutumes suffisamment néfastes pour l'intérêt public se sont déjà introduites dans la constitution française, du fait de la tendance constante du Parlement à s'immiscer dans la gestion administrative pour ne pas accroître en droit l'empiètement des autorités législatives dans un domaine qui doit leur demeurer étranger.

§ 3. — *EXERCICE DU CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES PAR LA COUR DES COMPTES*

Certaines constitutions ont attribué le contrôle des engagements de dépenses à la Cour des Comptes. Cette institution jouit d'une autorité et d'une indépendance suffisantes pour remplir cette mission dans les meilleures conditions.

La loi italienne du 14 août 1862, sur l'organisation de la Cour des Comptes, a confié à cet organisme le contrôle préventif. Tous les décrets royaux sont transmis à la Cour des Comptes, pour qu'elle y appose son visa et en fasse l'enregistrement. Si le décret ou l'acte lui paraît contraire à la loi, la Cour refuse le visa par une délibération qui est transmise au Ministre intéressé. Si l'Administration persiste, la décision est communiquée au Conseil des Ministres. Celui-ci décide-t-il que l'acte ou le décret doit être suivi d'exécution, la Cour est alors appelée à se prononcer à nouveau, toutes sections réunies, et lors même qu'elle maintient son avis, elle ordonne l'enregistrement de l'acte, mais donne un visa avec réserve. Périodiquement elle transmet au Parlement l'état des enregistrements faits avec réserve, et c'est le Parlement qui juge en dernier ressort.

La Cour vise et enregistre tous les actes et arrêtés portant engagements de dépenses supérieures à 2.000 livres : contrats, nominations, etc... Pour parfaire ce contrôle préventif, elle vise tous les mandats et fie l'exactitude des imputations budgétaires, la disponibilité des crédits et si les dépenses ne sont pas ordres de paiements émis par les Ministres. Elle vérifie en violation de la loi. Elle refuse l'enregistrement de tout mandat émis en excédent des crédits ouverts, s'il n'est pas possible d'y faire face à l'aide du fonds de réserve.

L'action de la Cour des Comptes est renforcée par l'organisation de la Comptabilité des Ministères. Les Chefs de Comptabilité des Ministères sont nommés par le Ministre des Finances, et sont responsables devant la Cour des Comptes de la régularité des mandats émis.

En Belgique, la loi du 20 juillet 1921 juxtapose au contrôle préventif de l'ordonnancement exercé par la Cour des Comptes, un contrôle préventif adminis-

tratif des engagements de dépenses. Cette loi et l'arrêté royal du 3 septembre 1921, instituent et réglementent d'une façon fort complète et fort originale le Contrôle des Dépenses Engagées. Le système est fondé sur la double base, d'une part de la création dans chaque ministère ou service important, d'un agent comptable de l'engagement des dépenses dans la limite des crédits budgétaires, et justiciable disciplinairement de la Cour des Comptes, et d'autre part, de l'institution du visa préalable de la Cour sur toutes les ordonnances.

Les agents comptables de l'engagement examinent toutes les propositions d'engagements et actes concernant les finances de l'Etat. Ils doivent se refuser à tout dépassement de crédits par des actes d'engagement ou à tout acte de l'espèce qui violerait une disposition légale. Tous les deux mois, ils doivent soumettre à la Cour, par l'intermédiaire du Ministère des Finances, les résultats de leur comptabilité. Au cas où ils ont laissé dépasser les crédits ou s'ils sont convaincus de négligence dans l'accomplissement de leur mission, ils sont passibles devant la Cour de peines disciplinaires et pécuniaires. Conformément à l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846, ils sont passibles d'une amende ne pouvant excéder la moitié de leur traitement, remises ou indemnités. Pour compléter le contrôle, les ordonnateurs secondaires ont été rendus justiciables de la Cour des Comptes, du chef des engagements effectués en infractions aux dispositions législatives et ayant causé un dommage au Trésor. Ils sont passibles des mêmes sanctions pécuniaires que les agents comptables des engagements, et peuvent être, le cas échéant, suspendus ou destitués sur la demande de la Cour. Toutefois, le pouvoir exécutif, enserré dans le réseau de contrôle, peut échapper à l'étreinte quand il estime nécessaire une dépense en excédent des crédits ouverts. Le Conseil

des Ministres peut contraindre l'agent comptable des engagements à viser le contrat ou le marché et à donner à l'ordonnateur secondaire l'autorisation écrite de dépasser les crédits alloués. Mais cette procédure qui est une soupape de sûreté indispensable au fonctionnement administratif, ne sera mise en jeu que dans les cas extrêmes, et la Cour et le Parlement en seront immédiatement avisés.

En contre-partie de leur responsabilité extrêmement étendue, les agents comptables de l'engagement possèdent de par leur statut, une indépendance et une autorité suffisantes pour s'opposer aux sollicitations des Services. Bien que nommés sur la proposition du Ministre des Finances, ils dépendent en fait de la Cour des Comptes. Non seulement ils sont soumis à sa juridiction, mais ils se trouvent hors d'atteinte du pouvoir exécutif, même du Ministre des Finances. Aucune sanction disciplinaire ne peut leur être infligée sans l'avis préalable de la Cour des Comptes. Il en est de même de toute mesure pouvant leur porter préjudice. Toute plainte d'un Ministre ou d'un service contre l'agent comptable doit être transmise à la Cour, sous forme de communication de dossier. La Cour donne son avis sous huitaine. L'arrêté qui prononce la peine disciplinaire doit reproduire le texte de l'avis de la Cour, et une copie de l'arrêté comprenant cet avis est adressée immédiatement aux Chambres législatives et à la Cour des Comptes. Ainsi les agents comptables de l'engagement des dépenses sont mis sous la protection de la Cour des Comptes et des Assemblées législatives.

Les types italien et belge du Contrôle de l'Engagement des Dépenses ont fait école et ont été introduits dans de nombreuses constitutions financières modernes.

La Chambre des Comptes du *Grand Duché de*

Luxembourg, créée par la constitution du 17 octobre 1868, exerce le contrôle préalable des ordonnances de paiement, comme la Cour des Comptes de Belgique.

En Roumanie, la constitution du 29 mars 1923 institue le contrôle préventif des dépenses et le contrôle de la gestion de toutes les recettes et dépenses de l'Etat par la Cour des Comptes. Celle-ci doit présenter à la Chambre des députés un rapport général résumant les comptes du budget exécuté, et signalant les irrégularités commises par les Ministres dans l'exécution du budget.

En Bulgarie, la loi du 22 mai 1921, établit dans chaque Ministère « une section budgétaire et de contrôle » chargée de contrôler les dépenses. De plus, la Cour des Comptes vise les ordres de paiement.

Si, *en Grèce*, la loi du 6 septembre 1917 remet le contrôle de l'engagement des dépenses au Ministre des Finances, par contre le décret-loi organique de la Cour des Comptes du 4 juillet 1923 accorde à cette institution le visa préalable et préventif des ordonnances.

La Chine et le *Chili* ont également adopté le système italien de contrôle préventif par la Cour des Comptes.

Les Etats-Unis d'Amérique avaient été très longtemps hostiles à la création d'un corps de contrôle, indépendant du Président. Les pouvoirs constitutionnels du Président, de nomination et de révocation à l'égard des hauts fonctionnaires, avec l'assentiment du Sénat, sont, en effet, absolus. Toutefois, la loi de juin 1921, sur le « National budget System », tout en développant les pouvoirs présidentiels dans la préparation du budget, a, en contre-partie, fortifié le contrôle extra-exécutif, de l'exécution du budget. Elle crée un « Général Accountig Office », qui, sous la direction du Contrôleur Général des Etats-Unis, forme une Cour des Comptes à contrôle préventif, et

indépendant des départements ministériels. Cet organisme liquide préventivement toutes les dettes de l'Etat. Son indépendance est assurée par la personnalité de son Président. Inamovible, ainsi que son adjoint, nommé par le Président des Etats-Unis avec l'assentiment du Sénat, recrutant lui-même son personnel, le Contrôleur Général est indépendant de la Trésorerie. Assimilé aux membres de la Cour Suprême, il échappe à la puissance du Président et du Sénat, et le Congrès seul peut prononcer sa déchéance, pour incapacité physique ou morale.

Le « General Accounting Office » ne travaille pas au profit de l'Administration. Il la contrôle et est en rapport direct avec le Congrès. C'est à lui qu'il présente ses rapports sur les dépenses et signale les engagements faits par les services en violation de la loi.

§ 4. — APPRÉCIATION DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES

Il y a donc actuellement en application deux types de contrôle de dépenses engagées : l'un, le système français fait relever le contrôle du pouvoir exécutif, l'autre, les systèmes italiens et belges le rattache à un organisme autonome et indépendant des deux pouvoirs.

Le droit de contrôle préventif accordé à la Cour des Comptes n'est pas sans soulever des objections. Son contrôle *a posteriori* suffit, dit-on, à assurer l'intégrité du budget. En effet « le contrôle qui suit les actes, lorsqu'il est approfondi et éclairé et qu'il met en cause des responsabilités bien déterminées, n'a-t-il pas pour effet d'empêcher les abus, et n'est-il pas en réalité plus préventif qu'un contrôle préalable qui serait plus hâtif, plus superficiel et ne

pourrait s'appuyer sur un ensemble de documents complets (1)? ». Par ailleurs l'exercice de la surveillance préalable des ordonnateurs de la Cour des Comptes aurait l'inconvénient d'enlever à celle-ci sa liberté pour juger définitivement les comptes, puisqu'elle s'est déjà engagée par un accord préalable? Si la section qui juge les comptes et qui pourrait exactement saisir le caractère des faits accomplis, en examinant l'ensemble des contrats et des paiements relatifs à une même opération, n'a plus la liberté de les critiquer, que vaut le contrôle journalier d'actes isolés et dont les pièces ne restent pas sous les yeux de la Cour? Ne risque-t-on pas de sacrifier un contrôle effectif, s'appuyant sur tout un ensemble d'opérations et sur des résultats certains, à une surveillance partielle et fuyante.

Or, loin de diminuer l'autorité de la Cour sur les ordonnateurs l'exercice du contrôle préalable l'accroît. N'est-ce pas, en fait, parce que l'action *a posteriori* de cette institution sur les services dépensiers s'était révélée inefficace, que le Contrôle des Dépenses Engagées a été créé?

D'autre part, le contrôle de la Cour, en tant que juridiction, intervient après coup et même assez longtemps après la dépense si elle veut connaître l'ensemble des opérations d'une même affaire. Si, au contraire, elle veut examiner les actes des ordonnateurs au fur et à mesure de la transmission des pièces en cours d'exercice, elle ne verra que des documents fragmentaires et les opérations administratives reflétées par bribes dans les pièces de dépenses, paraîtront encore moins claires que si elles sont prises et examinées au moment de l'engagement, c'est-à-dire de leur conception. Les deux contrôles préventifs et *a posteriori* se complètent et se remplacent éven-

(1) Discours de l'Avocat Général Biollay à l'audience de la Cour des Comptes du 2 novembre 1882. *J. O.*, 7 novembre 1882.

tuellement. Ils forment un réseau qui entoure toute l'activité administrative, seul moyen semble-t-il d'assurer la régularité de l'exécution du budget.

Aussi est-ce cette méthode qui semble la plus appropriée à un régime de séparation des pouvoirs. « Il faut mettre les finances en dehors des atteintes du pouvoir exécutif » suivant le mot de RŒDERER, à la Convention. Il existe un pouvoir comptable, résultat de l'ensemble des règles et coutumes de la Constitution, sanctionné par les lois. En vertu de ce pouvoir, le comptable défend les finances publiques contre les administrateurs et s'appuie en cela sur l'autorité et l'indépendance de la Cour des Comptes. Le Contrôle des Dépenses Engagées fait partie de ce pouvoir comptable, puisque c'est une forme de contrôle de l'exécution du budget. Comme le comptable, le Contrôleur des Dépenses Engagées doit s'opposer à toute tentative d'un ministre ou d'un fonctionnaire, d'engager irrégulièrement une dépense. Il est donc normal de remettre ce contrôle à la Cour des Comptes. Ainsi, est pleinement réalisé le principe de la séparation de l'administration et du contrôle, principe posé par Aristote (1), et considéré actuellement comme essentiel dans les nations modernes. Il semble du reste que ces raisons ont été comprises en France où l'évolution de la législation sur le contrôle des Dépenses Engagées tend à faire participer activement la Cour des Comptes au contrôle préventif.

(1) Aristote, *Politique*. « Quelques magistratures, et l'on pourrait peut-être dire toutes, maniant des fonds publics, il faut que celle qui reçoit et apure les comptes des autres en soit totalement séparée et n'ait exclusivement que ce soin. »

CHAPITRE III

APERÇU HISTORIQUE SUR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES EN FRANCE

Le Contrôle des Dépenses Engagées est, dans sa forme actuelle, une création du ^{xix}^e siècle. Toutefois, l'idée du contrôle préventif n'est pas entièrement nouvelle. Déjà dans les institutions monarchiques de l'Ancienne France, il existe une vérification préalable de certains actes financiers, qui se rapproche, par analogie, du Contrôle des Dépenses Engagées. Moins sévère et moins strict par certains côtés, le contrôle préventif de l'Ancien Régime était plus large sur d'autres points. Du reste, ce n'est qu'après une évolution assez lente que la constitution française est arrivée au type de contrôle aujourd'hui en vigueur. Dans une première période, de 1890 à 1921, le Contrôle est exercé à l'intérieur de chaque Ministère. En 1921, il s'élargit, il est groupé entre les mains du Ministère des Finances : c'est le contrôle interne confié au Contrôleur Général des Finances. Enfin, une troisième phase de l'évolution se dessine en 1936 par la collaboration de la Cour des Comptes au contrôle de l'engagement des dépenses.

I

Sous l'Ancien Régime, la Chambre des Comptes de Paris avait deux attributions principales : le jugement des comptes et le contrôle général de la légis-

lité des actes royaux du point de vue financier. Ce dernier pouvoir était assuré par la procédure de l'enregistrement.

L'enregistrement était la présentation d'un acte royal au Parlement, qui, après vérification, rend un arrêt d'enregistrement et fait inscrire l'acte royal à son greffe. L'inscription de l'acte au Greffe rend l'acte exécutoire. La Grande Encyclopédie (1) décrit la procédure de l'enregistrement comme suit :

« Pour parvenir à la vérification d'une loi, on en remet d'abord l'original en parchemin et scellé du grand sceau, entre les mains du Procureur Général, lequel donne ses conclusions par écrit; la Cour nomme un Conseiller, qui en fait le rapport en la Chambre du Conseil: sur quoi, s'il y a lieu à l'enregistrement, il intervient arrêt en ces termes : « Vu par la Cour l'édit ou déclaration de tel jour, signé, scellé, portant, etc., etc.; vu les conclusions du Procureur Général et ouï les rapports du Conseiller pour ce commis; la matière mise en délibération, la Cour a ordonné et ordonne que l'édit ou déclaration sera enregistré au greffe d'icelle, pour être exécuté selon sa forme et teneur — ou bien pour être exécuté sous telles ou telles modifications. »

Au cours de cette vérification, le Parlement pouvait formuler des remontrances qui étaient présentées au Roi par une députation. Si le Roi acceptait les remontrances, l'acte était modifié en conséquence; sinon, il renvoyait une « lettre de justice » intimant au Parlement l'ordre d'enregistrer sans changement. Le Parlement pouvait répondre par « d'itératives remontrances ». Quand la résistance se poursuivait, le Roi se rendait au Parlement où il tenait un « lit de justice ». Au cours de cette séance solennelle, le Chancelier faisait enregistrer l'acte. Mais le plus

(1) Grande Encyclopédie. V. Enregistrement, p. 511, col. 1 et 2.

souvent, les conflits entre le Parlement et la Cour donnaient lieu à des transactions et à des modifications des actes. Parfois, une discussion préalable et officielle s'établissait entre l'Administration et le Parlement avant que ce dernier ne fût officiellement saisi. Le droit de remontrance, qui devient définitif à partir du ^{xiv}^e siècle, se maintient jusqu'en 1789, sauf une éclipse pendant le règne de Louis XIV.

L'acte présenté à fin d'enregistrement était examiné à deux points de vue : l'un juridique, le Parlement vérifie si l'acte était conforme à l'organisation constitutionnelle ou administrative de la France; et l'autre, politique, et appréciait l'opportunité et l'utilité de l'acte.

C'est avec la même procédure et aux mêmes points de vue que la Chambre des Comptes vérifiait les ordonnances, arrêtés, lettres patentes, soumis à son enregistrement. Ces larges pouvoirs lui conféraient des fonctions de contrôle préventif.

La Chambre des Comptes enregistrait non seulement toutes les ordonnances et autres lois relatives aux Finances, toutes les déclarations et lettres patentes qui règlent la forme des comptes, les délais dans lesquels ils doivent être présentés et les condamnations à l'amende et aux intérêts, mais aussi les lettres de dû, lettres de pension, gage, intermédiaires, indemnités, modération d'amendes et d'intérêts. La vérification des dons et pensions était particulièrement stricte. Ce contrôle avait été institué par l'ordonnance de Blois de mai 1579, à la demande réitérée des Etats Généraux. Ce droit de contrôle est renouvelé par l'ordonnance de 1629 soumettant à l'enregistrement les lettres patentes accordant des dons et pensions de plus de 3.000 livres. Au cours de la vérification, la Chambre des Comptes examine les motifs des concessions de pensions et même peut refuser l'enregis-

trement en alléguant la situation actuelle des finances du Roi.

Enfin la Chambre des Comptes exerçait un contrôle préventif des recettes. Elle vérifie toutes les ordonnances qui concernent la conservation et la manutention des domaines; les édits qui permettent l'aliénation à temps de parties des domaines et les déclarations qui en ordonnent la réunion.

Cet ensemble d'attributions forme effectivement un contrôle préalable bien articulé. L'enregistrement des actes particuliers n'est-il pas analogue au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées? Le droit d'enregistrement des ordonnances et des arrêtés n'a-t-il pas été repris dans les systèmes belge et italien? Enfin, en France, on retrouve dans une certaine mesure le contrôle préventif des recettes, puisque les décrets de 1936 ont confié au Contrôleur des Dépenses Engagées le soin de surveiller et de suivre certains recouvrements.

II

Toute idée de contrôle financier préventif disparaît avec les Chambres des Comptes lors de la Révolution; et l'Administration Napoléonienne était trop fortement constituée et trop absolue pour s'en accommoder. Il faut attendre la Restauration pour voir apparaître un essai timide. Les Payeurs Départementaux devaient, entre autres prescriptions, constater, avant paiement, le bien-fondé de l'engagement et de la liquidation des dépenses au point de vue financier. De plus, il était enjoint aux Services chargés de l'exécution du budget de « suivre le développement successif de la dépense, depuis l'acte qui donne naissance aux droits des créanciers, jusqu'à celui de leur acquittement régulier ». Mais ce n'est là qu'une tenta-

tive insignifiante, bien loin du contrôle actuel de l'engagement.

Cependant, au cours du XIX^e siècle, la question du contrôle financier n'est pas oubliée. Le législateur cherche surtout à assurer la suprématie du Ministère des Finances en matière budgétaire. La loi du 13 novembre 1849 stipule, dans son article 2, que « les projets de loi portant ouverture de crédits supplémentaires, spéciaux et extraordinaires, devraient être contresignés non seulement par le Ministre compétent, mais encore par le Ministre des Finances ». L'arrêté du 1^{er} avril 1871 pousse plus loin le contrôle. Il prescrit « qu'aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor Public qu'autant que le Ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ». Mais il ne semble pas que cet arrêté ait eu une portée pratique.

C'est en 1890 seulement que le Contrôle des Dépenses Engagées fut effectivement institué. Depuis dix ans déjà, les milieux législatifs déploraient le nombre et l'importance croissante des dépassements de crédit et la question du renforcement du contrôle était à l'étude. Différentes propositions et projets de lois furent déférés au bureau de la Chambre : Proposition BRISSON reprise par RIVIÈRE, le 18 novembre 1882 (1), proposition PRADON, Député, du 17 mai 1888 (2), qui eut un rapport favorable de la commission d'initiative le 10 juillet 1888; proposition Antonin PROUST et GOTTERON, Députés, du 10 mai 1890 (3), rapport de M. Félix FAURE, Député, le 3 mai 1890, sur le règlement de l'exercice 1882 (4), enfin projet de M. PEY-

(1) *Journal Officiel* 1882, p. 2438, annexe 1393.

(2) *Journal Officiel* 1888, p. 865, annexe n° 2686.

(3) *Journal Officiel* 1890, p. 704, annexe n° 549.

(4) Rapport sur le règlement de l'exercice 1882, rédigé par M. Félix Faure, député. Séance du 3 mars 1890, annexe n° 408, *J. O.*, p. 409, chapitre « Principes de la comptabilité législative ».

TRAL, Ministre des Finances, déposé en 1888. Tous ces rapports, projets, propositions de loi reconnaissaient la nécessité du renforcement du contrôle, mais ils différaient sur sa forme.

La loi de Finances du 26 décembre 1890 met fin à ces controverses en fixant le principe d'une comptabilité des engagements de dépenses. Ce texte de loi est ainsi conçu :

« ARTICLE 59. — Dans chaque Ministère, il sera tenu une comptabilité des Dépenses Engagées.

« Les résultats de cette comptabilité seront fournis mensuellement à la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

« Un décret rendu sur la proposition du Ministre des Finances déterminera les formes de cette comptabilité. »

Ce décret est intervenu le 14 mars 1893. Il dispose que, dans chaque Ministère, un agent désigné par le Ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des Crédits. Toute proposition ayant pour conséquence d'engager des dépenses nouvelles ne doit être soumise à l'approbation du Ministre qu'après avoir été revêtue du visa du Contrôleur. En cas d'objection, celui-ci formule un avis qui ne peut être motivé que sur l'imputation de la dépense, la disponibilité du crédit ou l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation.

Le décret fixe, d'autre part, les formes dans lesquelles doit être tenue la comptabilité des Dépenses Engagées.

Le principe du contrôle préalable adopté, des dispositions successives ont été votées par le Parlement, postérieurement à la loi du 26 décembre 1890, en vue de renforcer l'autorité et l'indépendance des contrôleurs et d'étendre leurs attributions.

La loi du 26 décembre 1895, dans son article 52, inspirée par le souci de fortifier le contrôle parlemen-

taire, stipule que l'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée, sera distribué aux Chambres en même temps que le projet de loi de finances.

Puis les pouvoirs du Ministre des Finances s'affirment, des garanties d'indépendance plus grande sont données aux Contrôleurs, et la collaboration entre ceux-ci et l'administration des Finances devient plus étroite. La loi de Finances du 30 mars 1902, art. 78, prescrit que la nomination des Contrôleurs dans chaque Ministère est faite conjointement par le Ministre intéressé et par le Ministre des Finances. L'article 53 de la loi des Finances du 31 mars 1903 confirme la nomination du Contrôleur par décret contresigné du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, et ordonne au contrôleur « d'adresser ses avis directement au Ministre des Finances et au Ministre dans les services duquel il exerce son contrôle ».

Enfin, l'article 39 de la loi de Finances du 26 décembre 1908, inspiré surtout par le désir de remédier à l'abus, si souvent critiqué par les Chambres, des crédits supplémentaires, ordonne qu'à la fin de chaque trimestre, les contrôleurs des dépenses engagées adressent au Ministre des Finances et au Ministre intéressé, en même temps que la situation des crédits par chapitres, un tableau des suppléments de crédits que l'état des engagements de dépenses peut rendre nécessaires au cours de l'exercice, et que les demandes de crédits supplémentaires adressées au Ministre des Finances soient accompagnées de l'avis du Contrôleur.

III

Toutefois, cet appareil législatif ne suffisait pas à supprimer les dépassements de crédits, et les demandes de crédits supplémentaires n'étaient ni moins nom-

breuses ni moins importantes. Des critiques étaient formulées au Sénat. Le 2 mars 1909, une Commission fut instituée avec mission « d'étudier les modifications à apporter dans la comptabilité des dépenses engagées, et toutes autres mesures propres à assurer dans les meilleures conditions le contrôle administratif de l'exécution du budget de l'Etat ». Cette commission se sépara en trois sous-commissions, dont l'une s'occupa spécialement de l'organisation du contrôle des dépenses engagées. Elle s'attacha, d'une part, à coordonner les diverses dispositions législatives postérieures au décret du 14 mars 1893; d'autre part, à préciser les attributions des Contrôleurs des dépenses engagées et à renforcer leur action en leur assurant les moyens de remplir efficacement leur mission. La pratique des dernières années avait démontré la nécessité de donner sur certains points aux contrôleurs des dépenses engagées des pouvoirs plus étendus, et d'en mieux définir la portée.

Après de nombreuses réunions, la sous-commission elabora un avant-projet de règlement qui devait être soumis aux délibérations de la commission plénière. Mais entre temps, la Commission du budget, ayant obtenu communication de ce projet, décida d'en incorporer dans le projet de loi de Finances de 1911, les dispositions essentielles qui, après diverses modifications opérées par le Sénat, deviennent les articles 147, 148, 149 et 151 de la loi du 13 juillet 1911.

Ces articles constituaient une sorte de statut du Contrôle des Dépenses Engagées et introduisaient de nouvelles dispositions, encore en vigueur actuellement, mais qui, alors, étaient une innovation importante.

L'article 147, paragraphe 1^{er}, pose en principe que le Contrôleur des Dépenses Engagées ne peut être chargé d'aucun service comportant engagement ou liquidation de dépenses.

Le paragraphe 2 élargit les pouvoirs d'appréciation des Contrôleurs. Jusqu'alors ces derniers ne pouvaient examiner que l'imputation de la dépense, la disponibilité du crédit ou l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation. Le nouveau texte donne au contrôleur le droit de discuter l'exactitude de l'évaluation, c'est-à-dire de discuter les procédés d'évaluation, de veiller à l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, et à l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres, et enfin d'apprécier les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les budgets d'autres Départements ministériels.

Le paragraphe 3 pose le principe qu'en cas de désaccord avec le Département Ministériel auquel il est attaché, le Contrôleur des Dépenses Engagées en réfère au Ministre des Finances.

Ainsi, le législateur affirme de nouveau et resserre plus étroitement les liens qui rattachent les contrôleurs des dépenses engagées au Ministère des Finances.

L'article 148 fait des contrôleurs les auxiliaires, presque les collaborateurs du ministère des Finances. En même temps, il parachève le contrôle. Le paragraphe 1^{er} dispose que les contrôleurs auront à donner leur avis sur les projets de décrets, d'arrêté ou de décision soumis au contreseing du Ministre des Finances. Ainsi, ils pourront s'assurer que les mesures envisagées peuvent être réalisées dans la limite des crédits ouverts et qu'elles sont conformes à la volonté des Chambres.

Le paragraphe 2 fait une innovation importante en prescrivant que les ordonnances de délégation et de paiement seront soumises à leur visa. Les contrôleurs des dépenses engagées n'avaient auparavant aucun moyen de s'assurer que tous les engagements sans

exception leur étaient communiqués et qu'ils étaient exécutés conformément aux prescriptions soumises à leur approbation. Par le visa des pièces de paiement, ils peuvent désormais vérifier qu'aucun engagement ne leur échappe et n'a été modifié à leur insu après visa.

D'après l'article 149, l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice et les états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer d'un exercice, doivent, préalablement à toute demande de crédits spéciaux, être visées par le Contrôleur des dépenses engagées, qui vérifie notamment l'exactitude de l'imputation. Cette disposition, corollaire du visa des ordonnances, lui permet de s'assurer si ces créances correspondent toutes à des engagements visés par lui.

Enfin, l'article 151 prévoit l'établissement d'un rapport annuel qui sera communiqué au Ministre des Finances. Ainsi l'action des Contrôleurs est renforcée en donnant une plus grande portée à leurs observations.

La loi du 13 juillet 1911 fut complétée ultérieurement sur des points de détail. La mise en œuvre des attributions conférées aux contrôleurs exigeait une organisation nouvelle. Pour fonder le nouveau corps de contrôle, le décret du 31 août 1911, pris sur l'initiative du Ministre des Finances, dispose que les contrôleurs des dépenses engagées attachés aux différents Ministères, se réuniront tous les trois mois en Commission au Ministère des Finances sous la présidence du Directeur Général de la Comptabilité Publique. Cette Commission a pour but de coordonner les efforts individuels des contrôleurs, de créer une unité de méthode et de jurisprudence. Mais elle crée aussi une liaison permanente entre les Contrôleurs et les Services des Finances, elle maintient un complet ac-

cord entre eux et l'Administration des Finances, et surtout elle consacre l'emprise du Ministre des Finances sur le contrôle des Dépenses Engagées.

Le décret du 6 octobre 1912 institue au Ministère des Finances une commission permanente chargée de suivre les rapports présentés annuellement par les corps de contrôle financier.

Ainsi s'organisait lentement le contrôle des dépenses engagées sur les bases fixées par la loi du 13 juillet 1911. Mais la guerre de 1914-1918 vient interrompre l'effort et arrêter net la croissance du nouvel organisme. Bien que la loi du 31 mars 1917, article 12, rappelle l'existence du Contrôle des Dépenses Engagées, en stipulant que « les rapports des contrôleurs des dépenses engagées... seront communiqués aux Commissions des finances des deux Chambres », ce contrôle n'exerçait plus aucune action et avait disparu en fait.

IV

Les difficultés financières ramenèrent, à partir de 1919, l'attention sur la question du contrôle. L'article 37 de la loi du 12 août 1919 dispose que le Contrôleur des Dépenses Engagées dans chaque Ministère est nommé par décret contresigné par le Ministre des Finances seul, et qu'il doit donner son avis sur les projets de budget. La loi du 30 avril 1921, dans ses articles 40, 41, 42, étend le contrôle préalable aux Etablissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière, et stipule que les contrôleurs sont placés dans l'exercice de leurs fonctions sous la seule autorité du Ministre des Finances. Elle rappelle les dispositions des textes antérieurs au sujet de l'obligation de soumettre au contrôle les projets de budget et demandes de crédits additionnels, et la nécessité de faire viser tous les engagements par le contrôleur.

Ces rappels à la législation antérieure montrent que le Contrôle des Dépenses Engagées avait en fait disparu, et ces retouches partielles au statut de 1911 ne pouvaient pas redonner la vie à un organisme imparfaitement constitué et que la guerre avait étouffé. Il fallait reprendre la question dans son ensemble, et créer avec les pièces éparses des textes législatifs et réglementaires une institution nouvelle.

Une proposition de loi tendant à l'organisation d'un contrôle préalable des dépenses fut déposée sur le bureau de la Chambre par M. Géo GÉRALD, Député, le 25 mars 1920 (1). Ce premier essai ne sortit pas des cartons de la Chambre. Il fut repris l'année suivante par M. Louis MARIN, qui déposa, le 28 novembre 1921, une proposition de loi tendant à une organisation efficace du Contrôle des Dépenses Engagées (2). Cette proposition fut adoptée par la Chambre des Députés après modification du titre, et elle devint « proposition de loi relative à l'organisation du contrôle des Dépenses Engagées ».

De cette proposition devait sortir la loi du 10 août 1922 « sur la comptabilité des Dépenses Engagées », qui fixe le statut du Contrôle des Dépenses Engagées dans sa forme définitive.

Cette loi reprend les dispositions antérieures concernant le contrôle et qui étaient éparpillées dans de nombreux textes. Elle apporte peu de nouveautés. Elle a le mérite d'organiser la comptabilité des engagements, de fixer la forme, de définir les attributions et d'accroître l'autorité du contrôle.

Le Contrôle des Dépenses Engagées devient un contrôle interne, confié uniquement au Ministre des Finances dont dépendent tous les contrôleurs. La comptabilité est rendue uniforme et suffisamment précise

(1) *J. O.*, Documents Parlementaires, 1920, p. 593, annexe n° 620.

(2) *J. O.*, Documents Parlementaires, 1921, p. 4329, annexe n° 3.419.

pour donner des renseignements utiles. Enfin, l'obligation du visa est sanctionnée par le non-paiement des ordonnances qui ne sont pas paraphées par le Contrôleur.

Les années qui suivirent virent s'organiser le contrôle et développer les principes posés par la loi du 10 août 1922.

Le décret du 3 octobre 1922 crée une commission permanente du contrôle des dépenses engagées au Ministère des Finances, réminiscence de la commission prévue par le décret du 31 août 1911.

Le décret du 15 juin 1923, portant réglementation d'Administration Publique, jette les bases de la comptabilité des dépenses engagées.

Le décret du 12 septembre 1923, portant règlement d'Administration publique, détermine les conditions de recrutement et le statut des Contrôleurs des dépenses engagées.

Enfin, le 10 mars 1924, une instruction ministérielle fixe les modalités d'application de la réglementation antérieure. Toutes les questions soulevées par l'organisation et le fonctionnement du Contrôle des Dépenses Engagées sont reprises en détail, et des directives générales sont données aux Contrôleurs et aux Administrateurs. C'est à peu près à partir de cette date que commence à fonctionner le nouveau service qui constitue un contrôle assez complet des Administrations centrales.

Mais toutes les administrations départementales échappaient au contrôle, bien que les ordonnances de délégations fussent soumises à l'examen des Contrôleurs. Il était, en effet, impossible à ces derniers de vérifier l'emploi des crédits délégués, et par suite facile aux Services Centraux de transgresser les règles du Contrôle en faisant effectuer par les ordonnateurs secondaires les dépenses qui auraient pu soulever l'opposition du Contrôleur.

V

Etablie par le décret du 31 mai 1862, auquel il n'avait été apporté que des modifications ou des compléments de détail, la comptabilité publique n'était pas adaptée aux besoins d'un état moderne souvent contraint de s'immiscer dans le domaine de l'économie, dont les moindres mouvements ont de très larges répercussions sur les finances publiques. Mais si les défauts de la comptabilité publique venaient en partie des méthodes employées, convenant peu à une nation où le rythme de la vie s'était accéléré, par contre, toute une partie des principes de 1862, sur lesquels était basé le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs, était tombée en désuétude. Les pouvoirs publics, s'inquiétant de la lenteur excessive de la reddition des comptes, et par voie de conséquence de l'inefficacité du contrôle parlementaire, décidèrent de procéder à la réforme de la comptabilité publique. C'est à l'occasion de cette réforme que certaines modifications furent apportées au contrôle des dépenses engagées : extension du contrôle aux ordonnateurs secondaires, accroissement des attributions comptables des contrôleurs, introduction de l'autorité de la Cour des Comptes dans l'organisation du contrôle.

Cette réforme eut lieu en plusieurs étapes.

Le décret du 21 janvier 1930 confie à une commission le soin « d'étudier les améliorations et les simplifications susceptibles d'être apportées aux règles de la comptabilité publique et d'examiner, notamment, dans quelles conditions le système de la gestion pourrait être substitué à celui de l'exercice pour l'exécution du budget ».

Un décret du 8 avril 1933 décide que, dans un délai de six mois, serait soumis au ministre des Finances et du budget, un projet de réorganisation complète de la comptabilité publique comportant toutes amé-

liations ou simplifications susceptibles d'être apportées aux règles de cette comptabilité et au contrôle des finances.

Le rapport fut déposé le 24 novembre 1933; il contenait le principe de la réforme :

Accélérer la reddition des comptes en simplifiant la procédure de certaines dépenses, réduisant les délais de l'exercice, réorganisant une centralisation rapide des comptes;

Accroître le contrôle sur les ordonnateurs par l'extension du contrôle des dépenses engagées et la création d'une comptabilité administrative tenue dans chaque département ministériel par des agents du ministère des Finances, les contrôleurs des dépenses engagées, et soumise périodiquement à la vérification de la Cour des Comptes.

Ces principes furent mis en œuvre par décrets de 1934 à 1936. Les modifications au contrôle des dépenses engagées suivirent la progression de la réforme.

Le décret du 24 juin 1934, portant modification et simplification de certaines règles de la comptabilité publique, étendent le contrôle préventif à certaines opérations de trésorerie. L'art. 9 soumet au contrôle du Ministère des Finances, soit suivant les modalités établies par la loi du 10 août 1922, soit à défaut dans des conditions spéciales à fixer par décret, les prélèvements effectués à titre définitif ou à titre d'avance, sur les disponibilités du Trésor en vertu d'une loi spéciale qui en fixe le montant maximum.

Le décret du 30 octobre 1935 portant réforme de la comptabilité administrative et du contrôle financier, comporte une innovation importante : les art. 1^{er} à 7, stipulent qu'une comptabilité administrative sera établie dans chaque ministère. Cette comptabilité reproduira toutes les recettes autres que les recettes fiscales ou domaniales et toutes les dépenses soumises à la procédure de l'engagement ou de l'ordonnancement,

qu'elles soient imputées au budget ou à un compte spécial du Trésor. La tenue de cette comptabilité est confiée au contrôleur des dépenses engagées.

Les articles 8 et suivants organisent dans chaque département ministériel un comité de contrôle financier; ce comité est composé de membres nommés par le ministre des Finances. En collaboration avec le contrôleur des dépenses engagées et l'administration auprès de laquelle il fonctionne, le comité examine tous les projets de textes à caractère financier, les propositions budgétaires, et toutes les questions dont il est saisi par le Ministre et le contrôleur des dépenses engagées, ou dont il se saisit lui-même. En somme, ce comité est un organisme de contrôle très général qui appuie l'action du contrôleur des dépenses engagées, la complète et l'élargit.

La Cour des Comptes était déjà introduite dans les rouages du contrôle des dépenses engagées par le décret du 30 octobre 1935, qui prévoyait la présence de ses membres dans les comités de contrôle financier. La loi du 13 août 1936 consacrait la suprématie de la Cour des Comptes sur le contrôle financier en instituant le comité supérieur de contrôle financier. Ce comité, présidé par le président de la Cour des Comptes, suit le fonctionnement des comités de contrôle des ministères, reçoit leur rapport annuel et examine, après discussion avec les représentants des administrations publiques, les observations auxquelles a donné lieu l'examen des actes administratifs des ordonnateurs.

Enfin, deux décrets du 1^{er} septembre 1936 viennent compléter le réseau du contrôle préventif suivant les principes posés par l'article 133 de la loi du 16 avril 1930.

Le premier de ces décrets crée le contrôle local des dépenses engagées. Les contrôleurs locaux, désignés par le Ministre des Finances, exercent auprès des ad-

ministrateurs départementaux les fonctions de contrôleurs centraux auprès des Ministères. Ils visent les engagements et les mandats. Ils travaillent en collaboration avec les contrôleurs centraux. L'absence de visa rend les mandats non payables par les Trésoriers-Payeurs Généraux. Ce contrôle est exercé par département ou groupe de départements.

Le second décret organise la comptabilité des services du contrôle local. Le Contrôleur tient la comptabilité des engagements de dépenses, et la comptabilité administrative des recettes et des dépenses des différents services de l'Etat. Cette comptabilité est reprise dans les écritures des Contrôleurs Centraux.

Ainsi, le Contrôle des Dépenses Engagées forme un ensemble complet : l'action du Contrôleur Central se prolonge dans les départements par celle des Contrôleurs locaux, et la comptabilité des engagements et des dépenses mandatées ou ordonnancées, tenue au jour le jour, est centralisée périodiquement et permet de suivre le développement de l'exécution du budget.



Parti d'un Contrôle interne, partiel, timide, le Contrôle des Dépenses Engagées semble être parvenu, après 45 ans d'évolution, à une organisation harmonieuse et complète. Son extension aux crédits délégués a accru sa portée; la création du Comité Supérieur de Contrôle Financier, qui donne un droit de regard à la Cour des Comptes, a augmenté son autorité. Le système français se rapproche, par là, des types belge et italien. Mais la théorie est toujours éloignée de la pratique, et le fonctionnement du contrôle préventif laisse subsister certains lacunes que la législation semblait avoir définitivement comblées, mais qui apparaissent nettement à un examen détaillé.

DEUXIÈME PARTIE

**ORGANISATION DU CONTROLE
DES DÉPENSES ENGAGÉES**

ORGANISATION DU CONTROLE CENTRAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

CHAPITRE PREMIER

LE PERSONNEL

A. — *STATUT DES CONTROLEURS DES DÉPENSES ENGAGÉES*

Le statut des Contrôleurs des Dépenses Engagées a été fixé par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 10 août 1922 et le décret du 12 septembre 1923, pris en application de l'article 101 de la loi de finances du 30 juin 1923. Ces textes donnent aux Contrôleurs des garanties d'indépendance, de stabilité et d'impartialité.

I .

L'indépendance des Contrôleurs des Dépenses Engagées à l'égard des Services contrôlés a été obtenue d'une manière satisfaisante. Elle se révèle par l'autorité qui nomme les agents et le mode de leur recrutement.

Les Contrôleurs des Dépenses Engagées sont nommés par décret contresigné par le Ministre des Finan-

ces, et placés sous la seule autorité de celui-ci. L'article 2 de la loi du 10 août 1922, qui fixe le mode de nomination, reprend les dispositions de l'art. 37 de la loi du 12 août 1919.

Ils sont recrutés exclusivement parmi les fonctionnaires du Ministère des Finances. Parmi ces derniers, peuvent seuls prétendre à cette fonction :

1° Les Inspecteurs des Finances de 3^e classe ou comptant au moins 5 ans de service à l'Inspection Générale. Mais que faut-il entendre par le minimum de 5 ans de service? Les 3 ans de stage passés comme adjoint à l'Inspection Générale des Finances doivent-ils être considérés comme années de service? Jusqu'à la parution du décret du 21 février 1941 portant règlement sur l'organisation de l'Administration Centrale du Ministère des Finances, il semblait possible d'accepter le texte du décret du 12 septembre 1923 dans son sens le plus large et de répondre par l'affirmative. Mais l'article 10 du décret du 21 février 1941 fait une distinction entre les Inspecteurs des Finances et les adjoints à l'Inspection Générale des Finances, pour les conditions d'intégration de ces agents dans les cadres de l'Administration Centrale des Finances. D'après les dispositions du paragraphe 1^{er} de cet article, peuvent être admis directement et sans concours dans le personnel de l'Administration Centrale des Finances, à un emploi de Directeur-adjoint ou Sous-Directeur, les Inspecteurs des Finances ayant exercé leurs fonctions pendant cinq années au moins, tandis que les adjoints à l'Inspection Générale des Finances ne peuvent prétendre qu'à un emploi de rédacteur de 1^{re} classe.

Il semble donc qu'il faille désormais considérer, pour l'accession à l'emploi de Contrôleur des Dépenses Engagées, uniquement le temps passé au service depuis la nomination au grade d'Inspecteur de 4^e classe.

2° Les membres de la Cour des Comptes ayant au moins cinq ans de service à la Cour des Comptes. Cette disposition s'applique aux fonctionnaires parvenus à la Cour des Comptes sans être passés par la voie du concours. Ceux-ci ne paraissent pas remplir les conditions s'ils ne réunissent pas 5 années d'ancienneté dans les cadres de la Cour, quel que soit le nombre des années qu'ils aient passées au service de l'Etat. Mais quelle sera la situation des agents du Ministère des Finances, nommés Conseillers à la Cour des Comptes, et qui, de par leurs fonctions antérieures, pouvaient prétendre à l'emploi de Contrôleur? Bien qu'aucune disposition réglementaire ne prévoie ce cas, il semble que, logiquement, les 5 années de service à la Cour des Comptes ne soient pas requises à leur égard.

3° Les fonctionnaires de l'Administration Centrale du Ministère des Finances, des Services Centraux des Administrations financières et de la Caisse des Dépôts et Consignations ayant au moins le grade de chef de bureau ou déjà inscrits au tableau pour ce grade.

4° Les agents chargés d'études de la direction du budget, du contrôle financier et les Chefs de section de la Direction du mouvement général des fonds, comptant au moins 10 ans de service à l'Administration Centrale des Finances. Le texte stipule que ces agents doivent bénéficier d'un traitement d'au moins 13.000 frs. Cette disposition réglementaire est actuellement caduque. En effet, aucun texte n'a fait la péréquation de ce traitement minimum. D'autre part, l'emploi d'« agent chargé d'études » est devenu, dans l'Administration Centrale des Finances, un grade intermédiaire entre l'emploi de Sous-Directeur et le poste de Chef de Bureau. Ce dernier grade étant suffisant pour accéder à l'emploi de Contrôleur des Dépenses Engagées, la fonction d'agent chargé d'études devient, *a fortiori*, quel que soit le montant du traitement, suf-

lisante pour prétendre au poste de Contrôleur. Par ailleurs, les emplois de Chefs de section à la Direction du mouvement général des fonds ont actuellement disparu. Enfin, le décret du 12 septembre 1923 ne mentionne pas les agents chargés d'études dans les directions autres que la Direction du Budget. Il ne faut pas en déduire que le texte est limitatif sur ce point. Cette omission provient de ce qu'à l'époque du décret, la fonction de chargé d'études n'était pas aussi généralisée qu'aujourd'hui.

Les Contrôleurs des Dépenses Engagées sont, en général, placés vis-à-vis de leur administration d'origine dans la situation « hors cadre ». L'article 2, *in fine*, du décret du 12 septembre 1923 dispose qu'ils continuent à compter pour ordre dans les cadres de leur administration, à moins que le statut de celle-ci ne le permette pas. Ils y conservent leurs droits à l'avancement. Ils peuvent être réintégrés avec tous leurs droits. Toutefois, leur réintégration n'est accordée que dans la mesure des vacances d'emplois.

D'autre part, les Contrôleurs des Dépenses Engagées peuvent être mis en disponibilité, soit pour raison de santé à l'expiration des congés de maladie, soit sur leur demande pour convenance personnelle. Dans cette position, ils ne reçoivent aucun traitement. A toute époque, le Ministre des Finances peut mettre fin à cette disponibilité. Après avoir été mis en demeure de présenter leurs observations, les intéressés peuvent, soit être rappelés à l'activité, soit, après avis du Conseil de discipline, être rayés définitivement des cadres. Lorsqu'un Contrôleur des Dépenses Engagées en disponibilité demande sa réintégration, elle lui est accordée lors de la première vacance, sans qu'il puisse exiger un emploi comportant un traitement supérieur à celui dont il jouissait au moment de sa mise en disponibilité.

II

Le statut s'est attaché à renforcer le plus possible la stabilité des Contrôleurs des Dépenses Engagées.

L'article 4 du décret du 12 septembre 1923 a prévu limitativement les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à leur encontre. Ces mesures disciplinaires comportent les peines suivantes : avertissement, mise en disponibilité d'office, révocation.

L'avertissement est donné par le Ministre des Finances sur le rapport du Directeur du Budget. La mise en disponibilité d'office et la révocation sont prononcées par décret rendu sur la proposition du Ministre des Finances et sur avis du Conseil de discipline.

Le Conseil de discipline comprend :

— Le Directeur du Budget au Ministère des Finances, qui préside le Conseil de discipline;

— Le Directeur du Personnel au Ministère des Finances;

— Deux Contrôleurs des Dépenses Engagées, élus par leurs collègues.

Le Chef de Bureau des Contrôles extérieurs au Ministère des Finances remplit les fonctions de secrétaire.

Lorsqu'un Contrôleur des Dépenses Engagées est déféré au Conseil de discipline, il doit être entendu dans ses moyens de défense ou dûment appelé, après avoir été mis à même de recevoir communication de son dossier. Le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le fonctionnaire a comparu ou, s'il y a lieu, sa défense écrite, doit accompagner le rapport soumis au Ministre des Finances par le Conseil de discipline.

La liste des sanctions applicables aux Contrôleurs des Dépenses Engagées, ainsi que la procédure de

leur mise en œuvre, est strictement limitative. Il s'ensuit que la mise en disponibilité d'office avec traitement, non prévue à l'article 4 du décret du 12 septembre 1923, ne peut être prise à l'encontre des Contrôleurs. Ces fonctionnaires bénéficient donc de garanties réglementaires de stabilité extrêmement appréciables dans l'exercice de leur fonction. Ils échappent ainsi, en grande partie, aux vindictes d'origine politique. La seule mesure qui puisse être prise à leur encontre est la mutation de poste. Mais, étant donné le faible effectif des Contrôleurs, cette éventualité est peu dangereuse et extrêmement rare.

III

Enfin, le législateur s'est soucié de donner au Contrôle préventif des garanties d'impartialité.

L'article 2 *in fine* de la loi du 10 août 1912, reprenant les dispositions de la loi du 13 juillet 1911, stipule que les Contrôleurs des Dépenses Engagées ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle. Ces dispositions sont complétées par l'article 2 du décret du 12 septembre 1923 ainsi libellé :

« Les Contrôleurs des Dépenses Engagées ne peuvent recevoir aucuné indemnité, avantage quelconque, même simplement remboursement de frais, sur des crédits autres que ceux du Ministère des Finances. De plus, ils ne peuvent être nommés à un emploi dépendant d'un Ministère auquel ils sont attachés. Cette interdiction continue à s'appliquer pendant un délai de trois ans à partir du jour où ils auront cessé d'y exercer leurs fonctions. Ainsi, ils échappent à toute tentative de compromission de la part des services contrôlés, et conservent toute leur indépendance vis-à-vis des Administrations qu'ils surveillent. »

Cet article 2 prévoit que ces dispositions ne s'appliquent pas à l'Inspecteur Général des Finances attaché au Ministère des Finances, en qualité de Contrôleur des Dépenses Engagées. Mais il a été fait de ce texte une application beaucoup trop extensive. A l'encontre de la loi du 10 août 1912, le contrôle préventif du Ministère des Finances a été confié successivement au Directeur du Contrôle des Administrations Financières et des Dépenses Engagées, et à l'Inspecteur Général des Finances, Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances, fonctionnaires ordonnateurs, pour lesquels le rôle de contrôle n'est, en réalité, qu'un accessoire.

B. — LES CONTROLEURS ADJOINTS

Jusqu'en 1938, les Contrôleurs des Dépenses Engagées étaient, en fait, seuls pour assumer la lourde tâche qui leur incombait. Ils ne possédaient aucun collaborateur direct, et le personnel sous leurs ordres se composait d'agents subalternes, recrutés dans les cadres du Ministère contrôlé, et dont le rôle se limitait le plus souvent à celui de teneur de livres. En cas d'absence ou de maladie, suivant les prescriptions de l'article 3 du décret du 12 septembre 1923, le Ministre des Finances désignait un remplaçant, choisi parmi les autres Contrôleurs.

Cette situation n'était pas sans inconvénients; seul pour assurer une besogne parfois accablante, le Contrôleur n'avait pas le loisir d'étudier toutes les propositions de dépenses qui lui étaient soumises. Ou son temps était absorbé par un travail matériel, et il se limitait à un contrôle purement formel des crédits, ou il était contraint de se borner à l'examen de certaines affaires. D'autre part, lorsque le Contrôleur

devait se faire remplacer par un collègue, il en résultait un relâchement du service.

Aussi, les pouvoirs publics ont-ils voulu mettre fin à ces errements par la création en 1936 des Contrôleurs adjoints des Dépenses Engagées. Déjà, quelques années auparavant, des fonctionnaires du Ministère des Finances avaient été détachés dans différents Ministères pour suppléer les Contrôleurs dont la tâche était trop lourde. Comme cet essai avait donné des résultats satisfaisants, le système fut généralisé par la loi du 31 décembre 1937, qui créa un cadre de Contrôleurs adjoints des Dépenses Engagées dont le statut fut fixé par le décret du 3 avril 1938.

Les Contrôleurs adjoints sont uniquement recrutés parmi les fonctionnaires de l'Administration Centrale des Finances. Les nominations sont faites par le Ministre sur la proposition du Directeur du Budget. Peuvent seuls être nommés :

— Contrôleurs adjoints principaux, les Contrôleurs adjoints inscrits au tableau d'avancement, les Chefs de bureau, et les Sous-Chefs de bureau inscrits au tableau d'avancement pour le grade de Chef de bureau;

— Contrôleurs adjoints, les Sous-Chefs de bureau et les Rédacteurs inscrits au tableau d'avancement pour le grade de Sous-Chef de bureau.

L'avancement de grade et de classe est accordé exclusivement au choix, dans des conditions sensiblement analogues à celles qui président à l'avancement des agents du cadre de l'Administration Centrale des Finances.

Les fonctionnaires nommés Contrôleurs adjoints des Dépenses Engagées sont placés dans la position hors-cadres. Ils conservent dans les cadres de l'Administration Centrale leurs droits à l'avancement. Ils peuvent y être réintégrés, soit sur leur demande, soit d'office sur la proposition du Directeur du Budget.

Les Contrôleurs adjoints des Dépenses Engagées peuvent être mis en disponibilité, soit pour convenance personnelle, soit pour raison de santé à l'expiration des congés de maladie, qui peuvent leur être accordés. Dans cette position, ils ne perçoivent aucun traitement. Il peut, à toute époque, être mis fin à la disponibilité par le Ministre des Finances, qui, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, peut, soit les rappeler à l'activité, soit, sur l'avis du Conseil de discipline, les rayer définitivement des cadres.

Ces agents sont soumis aux mesures disciplinaires suivantes :

- Avertissement;
- Déclassement au tableau d'avancement ou radiation du tableau;
- Rétrogradation;
- Mise en disponibilité d'office;
- Remplacement;
- Révocation.

La première peine est prononcée par le Ministre des Finances sur le rapport du Directeur du Budget.

Les autres sont prononcées par le Ministre après avis du Conseil de discipline, composé comme suit :

— Le Directeur du Budget au Ministère des Finances, Président;

— Le Directeur du personnel au Ministère des Finances;

— Un Contrôleur des Dépenses Engagées désigné par le Ministre des Finances;

— Deux délégués du personnel élus par leurs collègues.

Le Secrétariat est assuré par le bureau de la Direction du Budget duquel relèvent les Contrôleurs adjoints des Dépenses Engagées.

La procédure des débats devant le Conseil de discipline est la même que celle en vigueur devant le Con-

seil de discipline des Contrôleurs des Dépenses Engagées.

Le rôle des Contrôleurs adjoints est de suppléer les Contrôleurs des Dépenses Engagées. Pendant la durée des absences autorisées de ces derniers, ils reçoivent délégation de signature sous la responsabilité des Contrôleurs.

Toutefois, ils peuvent, sur autorisation du Ministre des Finances, recevoir délégation permanente pour la signature de catégories déterminées de documents.

Comme les Contrôleurs des Dépenses Engagées, les Contrôleurs adjoints ne peuvent recevoir aucune indemnité, avantage quelconque, même simple remboursement de frais sur des crédits autres que ceux du budget des Finances.

CHAPITRE II

LES CONTROLES EXERCÉS PAR LE CONTROLEUR DES DÉPENSES ENGAGÉES

Les Contrôleurs des Dépenses Engagées auprès des Administrations Centrales, contrôlent :

- Les engagements de dépenses;
- Les ordonnances;
- Les recettes non fiscales, ni domaniales.

§ 1. — *CONTROLE DES ENGAGEMENTS DE DÉPENSES*

I

DE L'ENGAGEMENT DES DÉPENSES

Définition et Nature de l'Engagement. — L'engagement de dépenses est la décision administrative de faire une dépense.

Cette décision donne le plus souvent lieu à la rédaction d'un acte quelconque de droit administratif : décret, arrêté, marché, mais elle peut également n'être exprimée que par un simple jeu d'écritures dans la comptabilité des engagements.

Aussi convient-il de distinguer l'engagement de dépenses de l'acte qui en est la conséquence et la mani-

festation extérieure. L'un et l'autre ont un caractère différent.

Cette distinction, qui peut paraître bien subtile, ressort mieux d'un exemple concret.

Une Administration désire acheter du matériel : elle consulte des fournisseurs, fait son choix et passe un marché avec l'entreprise qu'elle a agréée.

L'engagement n'est pas le marché conclu avec le fournisseur, mais la décision de l'Administration d'acheter le matériel qui lui est nécessaire. Il est donc antérieur à la passation de l'acte, et il n'a pas besoin, pour être complet, d'être matérialisé à l'égard d'un tiers.

L'engagement est l'expression de la volonté administrative. Il est essentiellement un acte gouvernemental, et en comporte toutes les conséquences.

L'engagement relève de la seule initiative de l'Administration. Un tribunal peut condamner l'Etat à une indemnité, mais ne peut le contraindre à en effectuer l'engagement. De même, il n'existe aucun recours contentieux contre l'engagement. Seule la voie du recours gracieux est ouverte aux intéressés, sous la forme d'une demande au Ministre compétent, ou, en cas d'échec de celle-ci, d'une pétition au Chef de l'Etat.

Le deuxième caractère de l'engagement est de ne pas lier l'Etat. L'engagement n'a pas pour effet de rendre l'Administration débitrice. Il est seulement une décision de faire une dépense. La dette est antérieure ou postérieure à cette décision, mais n'en découle pas. Elle est antérieure s'il s'agit par exemple d'une indemnité que doit verser l'Etat à la suite d'un accident ou d'un jugement; elle est postérieure si elle a son origine dans un contrat administratif.

Les Ordonnateurs. — A l'exception des arrérages de rentes, et de quelques dépenses analogues, qui

semblent être engagées de fait par la loi qui a autorisé l'emprunt, l'engagement est le propre du pouvoir exécutif.

Le Ministre est ordonnateur principal. Il délègue ses pouvoirs aux Chefs de Services locaux, qui sont ordonnateurs secondaires.

Les Directeurs de Ministères ne sont pas ordonnateurs secondaires. Ils engagent pour le compte du Ministre, par délégation de signature.

Toutefois, certains Directeurs Généraux sont ordonnateurs secondaires. Il en est ainsi du Directeur Général de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre au Ministère des Finances. De même, le Directeur Général de l'Administration des Contributions Directes possède des droits particuliers pour l'engagement des dépenses concernant le Service du Cadastre.

Les droits des ordonnateurs secondaires sont assez limités. L'Administration Centrale leur adresse périodiquement, d'habitude chaque mois, des autorisations de dépenses réparties par chapitres budgétaires. Dans le cadre de ces autorisations, l'ordonnateur secondaire effectue les dépenses nécessaires à son service. Suivant le montant des sommes engagées, l'ordonnateur doit ou non recevoir l'approbation de l'Administration Centrale. Le montant des dépenses non soumises à l'approbation hiérarchique varie avec chaque Administration. En général, il est très faible et n'a pas, au cours des vingt dernières années, été augmenté en rapport de la diminution de la valeur de la monnaie.

Les autres dépenses doivent être approuvées par l'Administration Centrale. En fait, celle-ci fait les engagements sur la proposition des agents départementaux, dont le rôle se borne à préparer et rédiger les actes générateurs de dépenses.

Actes générateurs de dépenses. — Ces actes, qui souvent lient juridiquement l'Etat aux particuliers, sont de formes très diverses. Ils revêtent les aspects les plus variés, depuis la loi jusqu'à la commande verbale passée par téléphone. Il est possible de les grouper en trois catégories : la loi, les actes réglementaires et les contrats.

Il est inutile d'insister sur le caractère des dispositions législatives portant engagement des dépenses. Elles font l'objet de lois spéciales ou sont, assez fréquemment, incluses dans les lois de finances.

Le plus grand nombre des dépenses est engagé par le pouvoir exécutif. Ces engagements se traduisent, soit par des actes réglementaires, en particulier pour toutes les dépenses de personnel, soit par des contrats de droit administratif pour les dépenses de matériel.

Les actes réglementaires portant engagement concernent le plus souvent des dépenses de personnel, traitements, indemnités diverses, pensions, etc.

Toutefois, certains frais de matériel font également l'objet d'arrêtés ou de décrets : il en est ainsi des indemnités allouées à certains fonctionnaires à titre de remboursement des frais, et parfois d'honoraires d'avocats, d'avoués, architectes. Mais ce ne sont là que des exceptions, et les dépenses de matériel proprement dites : achats, travaux, etc., font, en général, l'objet de contrats de droit administratif (1).

Les contrats qui lient l'Etat et les particuliers sont, le plus couramment, les baux et les conventions appelées marchés de travaux et de fournitures. Les baux passés par l'Etat, que ce soit à titre de locataire ou de propriétaire, n'ont aucun caractère particulier. Toutes les clauses admises par les deux parties peu-

(1) Certaines catégories d'agents auxiliaires sont recrutés sur contrats bi-latéraux, à durée limitée. Ce mode de recrutement d'auxiliaires tend à se généraliser dans les Services nouvellement créés.

vent y être insérées; ils ne sont pas soumis à une législation spéciale.

Marchés de travaux et de fournitures. — Par contre, les marchés de travaux et de fournitures de l'Etat sont soumis à des prescriptions assez strictes qui ressortent du décret du 18 novembre 1882 et des principes généraux du droit administratif. Certaines administrations ont codifié ces règles dans des « cahiers des charges » et des « cahiers de clauses et conditions générales », qui ne diffèrent entre eux que sur des points de détail.

Les marchés de l'Etat sont des conventions bilatérales. Les clauses du contrat font la loi des parties. L'obligation faite par l'Administration à son co-contractant de se soumettre aux clauses générales incluses dans les cahiers des charges n'infirmant pas ce principe. Le marché conserve un caractère contractuel du fait que l'entrepreneur prend dans la convention l'engagement de s'y soumettre. C'est, du reste, à ce titre que le Conseil d'Etat les sanctionne.

La plupart des clauses imposées aux fournisseurs de l'Etat tendent à donner à l'Administration des garanties exorbitantes du droit commun. Il est, en effet, admis, suivant les principes généraux du droit administratif français, qu'en s'engageant avec l'Etat, l'entrepreneur ou le fournisseur concourt à l'exécution d'un service public. Ces garanties de l'Administration sont assurées par des règles qui président à la formation, à la rédaction et à l'approbation des marchés.

Le décret du 18 novembre 1882 prescrit que, sauf exceptions prévues par le décret, les marchés devaient, avant leur établissement, être précédés d'un appel à la concurrence et d'une large publicité. L'adjudication est le procédé normal qui satisfait le mieux à la règle générale fixée par le législateur. Elle a lieu en séance publique, et peuvent y participer tous les

fournisseurs donnant des garanties suffisantes de capacité juridique, d'honorabilité et de solvabilité. La Commission d'Adjudication reçoit les soumissions cachetées, déposées par les concurrents, procède à la lecture des offres, et dresse un procès-verbal d'adjudication. Quand la fourniture ou les travaux ne peuvent être confiés qu'à des entreprises remplissant certaines conditions, il est procédé à des adjudications restreintes ou à des adjudications sur concours.

L'adjudication réclame un certain appareil et provoque une certaine lenteur qui ne sont pas toujours compatibles avec la bonne gestion des Services Publics. Aussi, l'article 18 du décret du 18 novembre 1882 a-t-il prévu la possibilité de passer des marchés de gré à gré, dans les cas limitativement énumérés par le décret : travaux ou fournitures d'un montant inférieur à 80.000 frs pour la totalité ou à 20.000 frs par an, nécessité du secret ou de la rapidité, monopole de fait de certaines personnes (transports, travaux de précision, inventions, etc.), enfin résultat négatif d'une adjudication précédente. En dehors du cas de monopole ou de nécessité du secret, ces marchés de gré à gré ne peuvent être conclus qu'après un appel à la concurrence fait à tous les fournisseurs, préalablement inscrits sur une « liste des fournisseurs » tenue par chaque Service. Les marchés de l'Etat revêtent, en général, la forme d'une soumission unilatérale faite par l'entrepreneur. Ils donnent lieu à la rédaction d'un contrat, mais peuvent résulter d'une convention verbale confirmée par un échange de correspondance.

Pour les adjudications, le contrat est composé de la soumission de l'entrepreneur et de la signature par celui-ci du procès-verbal d'adjudication. Par la soumission, l'entrepreneur s'engage à effectuer les travaux ou la fourniture au prix qu'il indique et aux conditions générales imposées par l'Administration,

dans le cahier des charges et le cahier des clauses et conditions générales. En signant le procès-verbal, il reconnaît être désigné comme adjudicataire et s'engage définitivement à exécuter les travaux ou la fourniture au prix proposé et aux conditions fixées.

Pour les marchés de gré à gré, le contrat est formé soit d'une soumission unilatérale souscrite par l'entrepreneur ou le fournisseur, soit d'un engagement souscrit à la suite du cahier des charges. Dans le premier cas, s'il n'y a pas référence à un cahier des charges ou de clauses et conditions générales, toutes les clauses du marché sont contenues dans le contrat. Aussi, différents textes réglementaires ont-ils prescrit l'insertion de diverses clauses, inspirées des soucis les plus variés, depuis le désir de garantir la bonne exécution du marché, en fixant le délai d'exécution, les pénalités pour retard, le montant du cautionnement, jusqu'à des considérations sociales, complètement étrangères à l'objet du contrat : repos hebdomadaire des ouvriers, salaire normal, emploi de la main-d'œuvre étrangère, etc.

Il arrive que le contrat soit purement verbal ou résulte d'une commande passée par lettre, ou par un bon de commande. Ce procédé est toutefois limité aux commandes d'un montant inférieur à 50.000 frs.

Quelle que soit leur importance, les marchés doivent être approuvés par le Chef du Service intéressé, c'est-à-dire par le Ministre. Celui-ci délègue ses pouvoirs d'approbation aux Chefs des Services locaux ou aux Directeurs Généraux des Administrations Centrales, pour les marchés dont le montant ne s'élève pas au-dessus d'une certaine somme. Aucune règle spéciale n'existe sur ce point. La capacité des Directeurs varie avec chaque Ministère. Au Ministère des Finances, les Directeurs peuvent approuver les marchés inférieurs à 200.000 frs. Au-dessus de ce chiffre, ils sont soumis à l'approbation du Ministre lui-même.

Dans d'autres Ministères, celui de la Défense Nationale notamment, les chiffres varient avec la nature du marché et la durée des engagements. De plus, des « Commissions des Marchés » fonctionnent auprès des Administrations Centrales et sont appelées à donner leur avis sur tous les projets de marché supérieurs à une certaine somme.

Le marché n'est pas valable s'il n'est pas régulièrement approuvé. L'approbation est nécessaire même pour les adjudications. Il est à noter que l'adjudication n'engage pas l'Administration avant l'approbation. Seul le fournisseur est engagé pendant un délai au cours duquel l'approbation doit être donnée sous peine de résiliation possible de la part du fournisseur. L'approbation fait l'objet d'une notification spéciale à l'adjudicataire. Mais souvent le Président de la Commission d'Adjudication a reçu du Ministre les pouvoirs nécessaires pour donner l'approbation. Pour les marchés de gré à gré, l'approbation est portée sur le texte même de la soumission, dont un exemplaire est retourné au fournisseur après avoir été revêtu de la signature du fonctionnaire compétent. Dans ce cas, c'est la signature par cet agent qui rend le contrat définitif.

II

VÉRIFICATION DES ENGAGEMENTS

Le rôle principal du Contrôleur des Dépenses Engagées consiste dans l'examen des actes d'engagements de dépenses. La loi lui a conféré pour remplir cette fonction des pouvoirs extrêmement larges qui se manifestent par le nombre des dépenses qui lui sont soumises, le caractère rigoureux de son intervention, les points de vue très étendus auxquels il examine les engagements.

Dépenses soumises au visa du Contrôleur. — Aux termes de l'article 5 de la loi du 10 août 1922, « tous les décrets, arrêtés, contrats, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire de l'Administration Centrale et ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du Contrôleur des Dépenses Engagées ».

Pour étendue que paraisse la compétence du Contrôleur des Dépenses Engagées, les prescriptions de la loi du 10 août 1922 durent être complétées ultérieurement, soit par la pratique administrative, soit par des textes législatifs.

L'article 5 ne fait pas mention des fonctionnaires des Services extérieurs, dont les engagements pouvaient sembler ainsi échapper au contrôle. L'article 7 du règlement d'administration publique du 15 juin 1923 comble cette lacune en stipulant que « les autorisations d'engagement, ou états de prévision de dépenses dans les limites desquelles les fonctionnaires des Services extérieurs doivent se maintenir pour chaque chapitre ou subdivision de chapitre, sont, avant de leur être notifiés par les Administrations Centrales, soumis au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées ». Cet article 7 posait un principe nouveau très important : les dépenses effectuées par les Services extérieurs doivent se maintenir, pour chaque chapitre et subdivision de chapitre, dans la limite d'autorisation d'engagement accordée préalablement à chaque fonctionnaire par l'Administration Centrale. Ces autorisations, qui sont distinctes des délégations de crédits, doivent être présentées au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées dans les mêmes conditions que les engagements effectués à l'Administration Centrale. Elles constituent, dès l'instant de leur notification, de véritables engagements de dépenses et sont soumis, comme telles, aux règles concernant le contrôle.

Ce procédé est en fait inefficace. Il consiste à soumettre au visa du Contrôleur des autorisations de dépenses globales, sans aucune discrimination, et sur lesquelles le Contrôleur ne peut exercer aucun contrôle utile. Son rôle se borne alors à porter en comptabilité le montant de ces autorisations de dépenses et à en tenir compte pour la surveillance de la progression des dépenses du budget. Aussi la pratique s'est-elle efforcée d'exercer un contrôle moins rudimentaire sur ces engagements. Il a été vu plus haut que les ordonnateurs secondaires devaient demander l'approbation hiérarchique. Ces autorisations ont été soumises au visa du Contrôleur au même titre que les engagements de l'Administration Centrale.

D'autre part, la compétence du Contrôle a été étendue aux établissements annexes et offices autonomes, qui ne sont pas considérés comme des dépendances naturelles des Administrations Centrales. Dans ses articles 79 et 80, la loi de Finances du 28 février 1933 a prévu un certain nombre de dispositions tendant à renforcer le contrôle départemental sur les Offices et Etablissements autonomes. L'article 79 dispose que les projets de budget de ces établissements doivent être soumis au contrôle du Ministre des Finances, avec les observations du Contrôleur des Dépenses Engagées, et que ces organismes seront soumis au Contrôle des Dépenses Engagées dans les conditions prévues par la loi du 10 août 1922. Ces services doivent donc communiquer aux Contrôleurs des Dépenses Engagées, près du Ministère dont ils relèvent, toutes propositions ou décisions portant engagement de dépenses, tout mandat ou titre de paiement, et d'une façon générale tous documents prévus par la loi du 10 août 1922 et le règlement d'Administration Publique. Il est à noter que, par la désignation « d'offices autonomes », le Parlement a entendu viser non seulement les Etablissements autonomes expressé-

ment dénommés « offices », mais encore tous les organismes dotés de l'autonomie financière, qui peuvent être considérés comme constituant en quelque sorte un démembrement des Administrations Centrales, ou qui se trouvent placés sous l'autorité directe du Ministre. Evidemment, il ne s'agissait pas d'étendre la compétence du Contrôleur aux organismes déjà dotés d'un Contrôleur financier. Mais, par cette extension de la loi du 10 août 1922, se trouvent aujourd'hui soumis au contrôle préalable tous les établissements annexes jouissant d'une autonomie budgétaire, tels que l'Administration des Monnaies et Médailles, l'Imprimerie Nationale, etc.

Le contrôle *a priori* s'étend également aux nombreux budgets spéciaux sur ressources extraordinaires établis au cours des années qui précédèrent la dernière guerre, sous le nom de « Compte des investissements en Capital », relatifs à l'exécution de programmes de travaux de Défense Nationale ou de grands travaux, etc. Or, de par la nature de leurs ressources, ces dépenses sont déjà presque des dépenses de Trésorerie qui, par suite du silence de la loi du 10 août 1922 à leur égard, semblaient ne pas devoir être soumises au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées.

En effet, les frais de Trésorerie proprement dits et toutes les dépenses qui ne sont pas imputées directement à un compte budgétaire échappaient à tout contrôle préalable. Aussi, dès 1924, l'Administration des Finances réagissait-elle contre cette interprétation trop étroite de la loi. L'Instruction Ministérielle relative au Contrôle des Dépenses Engagées, en date du 10 mars 1924, se basant sur l'article 9, paragraphe 3, de la loi du 10 août 1922, étend le contrôle préalable aux dépenses engagées, en l'absence de crédits réguliers et que le Gouvernement peut juger indispensables et urgentes, soit pour des nécessités extérieures,

soit pour nécessités de Défense Nationale ou de sécurité intérieure. Il s'agit d'ailleurs d'une procédure exceptionnelle qui comporte une délibération du Conseil des Ministres et le dépôt immédiat d'une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres. Ces dépenses sont imputées sur un compte spécial de Trésorerie en attendant que les crédits demandés au Parlement soient accordés.

Le Contrôle des Dépenses Engagées a été également étendu aux dépenses effectuées sur « avances à régulariser », effectuées en excédent des crédits budgétaires.

Les décrets du 25 juin 1934 prescrivent formellement que les dépenses faites sur avances ne seront plus imputées à un compte de Trésorerie et qu'elles seront soumises aux Contrôleurs des Dépenses Engagées.

D'autre part, en application de ces mêmes décrets, les dépenses afférentes aux prélèvements définitifs ou à titre d'avance sur les disponibilités du Trésor effectués en vertu d'une loi spéciale qui en fixe le montant, sont soumises, quant à leur engagement, au contrôle du Ministre des Finances, soit suivant les modalités établies par la loi du 10 août 1922, soit, à défaut, dans les conditions spéciales à fixer par décret. Or, aucun décret n'ayant fixé ces conditions spéciales, ces dépenses restent uniquement soumises au Contrôle des Dépenses Engagées.

Enfin, le Contrôle des Dépenses Engagées porte aussi sur toutes les dépenses remboursables soit par les particuliers, sous forme de fonds de commerce, soit par d'autres Administrations sous forme de rétablissement de crédits.

Caractères préalables du Contrôle. — Pour extrêmement étendue qu'elle soit, l'intervention du Con-

trôleur ne saurait être pleinement efficace si elle n'est pas préalable et complète.

La loi fixe en règle absolue que tout décret, arrêté, contrat, commande, et en général toute mesure de principe ou d'espèce, qui entraîne directement ou indirectement une création ou une augmentation de dépense, doivent être soumis au visa préalable du Contrôleur. Ce Contrôleur, pour conserver sa valeur, doit nécessairement porter, non sur des décisions déjà prises, qui se présenteraient le plus souvent avec un caractère irrévocable, mais sur des projets ou propositions qu'il puisse encore dépendre de l'autorité compétente, d'approuver ou de refuser. En règle générale, ces projets ou propositions ne doivent parvenir au Contrôleur qu'au moment où ils sont prêts à être présentés au Ministre ou au fonctionnaire qui prendra la décision, c'est-à-dire, après toute étude, enquête ou mise au point d'ordre administratif. Le Contrôleur des Dépenses Engagées n'a nullement à prendre part à la préparation des dossiers ou à la rédaction des projets. En particulier, dans les Administrations où existe une Direction de contrôle chargée d'examiner et de coordonner les propositions des autres Services, l'action de cette Direction doit intervenir avant celle du Contrôleur des Dépenses Engagées.

Néanmoins, cette règle générale souffre des exceptions peu nombreuses en vérité. Toutes les dépenses d'un montant inférieur à 5.000 frs ne sont pas soumises à l'examen préalable du Contrôleur. Elles lui sont adressées collectivement en fin de mois, et le relevé qui en est fait est davantage destiné à mettre la comptabilité d'engagement du Contrôleur en harmonie avec celle des Services qu'à les soumettre à un examen réellement efficace du Contrôleur. Ce procédé est pratique et ne constitue pas une grave infraction au principe, étant donné la faible importance de

cette catégorie de dépenses. Il ne saurait en être de même de certaines dépenses budgétaires, d'abord imputées sur un compte du Trésor, et dont l'engagement passe au Contrôle au moment où la dépense est affectée définitivement au budget. Le Contrôleur se trouve alors en présence de dépenses faites et payées, souvent depuis longtemps, et il ne fait que viser l'engagement après avoir présenté des observations plus théoriques que pratiques. Il en est ainsi des frais de Trésorerie et de certaines dépenses effectuées à l'étranger, tels les frais d'entretien des agences financières à l'étranger, qui sont prélevées sur un compte du Trésor, et régularisées ultérieurement par une imputation définitive au chapitre budgétaire ouvert à cet effet.

Du reste, même si ces dépenses lui étaient soumises avant leur réalisation, le Contrôleur ne pourrait avoir aucune action efficace, car l'engagement n'est accompagné d'aucun des documents qui seuls permettent d'exercer un contrôle complet.

Droit de communication des Contrôleurs. — L'article 5 de la loi du 10 août 1922 précise que le Contrôleur reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses. Les articles 2, 3, 5, 6, 9, 13, 14 et 15 du décret du 15 juin 1923 rappellent ce droit de communication extrêmement large, indispensable à l'exercice du contrôle *a priori*. Le Contrôleur est, évidemment, amené, au cours de sa mission, à réclamer une documentation, à poser des questions, à présenter des observations, à demander des justifications. Ces demandes de renseignements porteront principalement sur les points qui font plus particulièrement l'objet de l'examen du Contrôleur : résultat de l'appel à la concurrence, pour les marchés et contrats, procès-verbaux d'adjudication, etc. Aussi, l'Instruction Ministérielle du 10 mars 1924 invite-t-elle

les Services, « pour éviter les retards que de trop fréquentes demandes de renseignements rendraient inévitables, à toujours transmettre leurs propositions en état d'examen et appuyées de tous les documents nécessaires ».

Toutefois, pour certaines dépenses, des justifications ne peuvent pas être données au moment de l'engagement; il en est ainsi de toutes les dépenses faites sur avances. Il s'agit de menus frais qu'il est impossible d'évaluer à l'avance, et que les Services engagent globalement sans en connaître le détail. Cependant, ces dépenses n'échappent pas à l'examen détaillé du Contrôleur. En effet, la somme globale qui peut ainsi être engagée est limitée, et à chaque renouvellement de l'engagement, le Service doit présenter un bordereau détaillé de l'emploi des fonds précédemment engagés. C'est ainsi que sont justifiés, après coup, les frais de transport, de voiture, etc.

Toutefois, certaines dépenses, fonds secrets, certaines régularisations de Trésorerie, sont engagées sans justifications. Le Contrôleur se borne alors à enregistrer le montant de la dépense dans sa comptabilité d'engagement.

D'autre part, le Contrôle ne porte pas seulement sur l'engagement proprement dit, mais aussi sur les actes générateurs de dépense. D'après la loi du 10 août 1922, ces actes doivent être revêtus du visa du Contrôleur des Dépenses Engagées. Les décrets, arrêtés, décisions ministérielles, etc., entraînant directement ou indirectement une dépense, doivent être contre-signés du Contrôleur. Il en est de même de tous les marchés et contrats, engageant l'Etat. Ce souci du visa des actes générateurs de dépenses est poussé extrêmement loin, puisque les baux portant location de locaux destinés à un Service public, mais passés au

nom d'un fonctionnaire, sont visés par le Contrôleur.

De fait, le droit de communication du Contrôleur des Dépenses Engagées est extrêmement étendu. La loi et le décret postérieurs sont peu explicites à ce sujet. L'Instruction du 10 mars 1924 dit simplement que « les Contrôleurs doivent se borner d'exiger des éclaircissements de nature à former leur opinion dans la limite des attributions que leur confère la loi ». A défaut d'explications officielles, il semble qu'il faille interpréter ce texte dans le sens le plus large. Le Contrôleur peut demander des explications les plus complètes au sujet des affaires qui lui sont soumises. Ces explications peuvent être demandées par écrit ou oralement. Il peut se faire présenter tous les documents qui lui paraissent utiles à l'exercice de ses fonctions.

Mais peut-on aller jusqu'à penser que le Contrôleur possède un droit d'investigation? peut-il aller consulter sur place la comptabilité des Services contrôlés? La question n'a pas été tranchée réglementairement, mais il semble que la loi, en donnant les droits les plus larges de communication, ne s'oppose pas à une extension des pouvoirs du Contrôleur, aussi exorbitants que ces pouvoirs paraissent de prime abord. En fait, l'exercice des droits d'investigation dépend actuellement uniquement de l'autorité qu'a su acquérir le Contrôleur dans chaque Ministère. Tandis que certains Contrôleurs restent cantonnés dans leur fonction, au sens le plus étroit, d'autres poussent leurs recherches le plus loin possible, et possèdent ainsi toute la documentation indispensable à l'étude de toutes les affaires qui leur sont présentées.

Examen des engagements par le Contrôleur. — L'examen des engagements est effectué par les Contrôleurs des Dépenses Engagées à quatre points de vue

désignés par l'article 5 de la loi du 10 août 1922 :
« L'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits, l'exactitude de l'évaluation et enfin l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres, et les conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. »

Le premier devoir du Contrôleur est de vérifier l'imputation de la dépense qui lui est proposée. Il examine, d'après la nature de la dépense et les justifications qui l'accompagnent, si les crédits sur lesquels elle est imputée ont bien été ouverts à cet effet par le législateur et si elle rentre dans le cadre de l'exécution du service voté. Les ordonnateurs ont une tendance naturelle, surtout en fin d'exercice, à imputer sur des chapitres dont les crédits restent disponibles, certaines dépenses qui doivent normalement porter sur d'autres crédits qui se trouvent épuisés. Le rôle du Contrôleur sera justement de lui rappeler que les crédits mis à la disposition des diverses Administrations par la loi de Finances doivent être uniquement employés à l'exécution des services, dans les conditions où ils fonctionnent au moment où ils sont votés, sans autres modifications possibles que celles résultant d'améliorations ou d'extensions expressément approuvées. Les crédits devenus inutiles par suite des circonstances n'appartiennent pas aux départements ministériels, mais au Trésor, et l'annulation doit en être prononcée par les lois de règlement. Les Contrôleurs doivent s'opposer, car ce serait formellement contraire à l'ensemble de la législation financière française, à l'accomplissement de toute réforme, sur laquelle ni le législateur, ni le Ministre des Finances n'ont été consultés, en se basant uniquement sur l'existence de crédits non employés. Ils se doivent de donner un avis défavorable aux engagements de

dépenses qui seraient effectués dans ces conditions irrégulières.

D'autre part, le Contrôleur des Dépenses Engagées s'assure de la disponibilité des crédits. La règle de la limitation des crédits ouverts par la loi est absolue. Le Contrôleur doit s'opposer à tout engagement, risquant d'entraîner des dépassements de crédits, sauf dans les cas formellement prévus par la loi. L'article 9 de la loi du 10 août 1922 indique une de ces exceptions : le Gouvernement peut, suivant certaines formalités, s'ouvrir à lui-même des crédits supplémentaires, s'il les juge indispensables et urgents, pour des nécessités extérieures, ou des nécessités de Défense Nationale, ou de sécurité intérieure. Il arrive ainsi que, pour certaines dépenses qui feront ultérieurement l'objet d'un remboursement, les engagements sont supérieurs au montant des crédits. C'est le cas, notamment, pour les dépenses de personnel de certaines Administrations. Ces Services possèdent un personnel supérieur à celui qui est prévu au budget, car ils effectuent des travaux dont la dépense doit être supportée en dernier lieu par des particuliers ou d'autres Services. Ainsi, l'Administration des Contributions Indirectes prête ses agents aux Services du blé et de la viticulture, ou place, à la demande des industriels et moyennant le remboursement des frais, des agents en permanence dans des usines soumises à l'exercice. Or, les dépenses de personnel sont engagées globalement pour toute l'année d'après la situation des effectifs au 1^{er} janvier. A ce moment, le montant des remboursements qui interviendront en cours d'année, par voie de fonds de concours ou d'annulation de dépenses, ne sont pas encore connus. Il s'ensuit un dépassement de crédits que le Contrôleur est contraint d'accepter, même momentanément, et dont il doit suivre la résorption en cours d'exercice. Mais, à part ces cas exceptionnels, le Contrôleur ne doit ac-

cepter aucun engagement au-delà des crédits ouverts régulièrement.

Cette règle serait sans aucun effet si le Contrôleur des Dépenses Engagées ne vérifiait pas minutieusement l'exactitude de l'évaluation de l'engagement. Il faut prendre cette expression « exactitude de la dépense » dans son sens le plus large. Les Contrôleurs ne doivent pas se contenter de rechercher si les calculs sont matériellement exacts; ils ont surtout à discuter les procédés d'évaluation employés et les principes sur lesquels reposent les calculs, et à relever l'imprécision des données ou l'insuffisante rigueur des raisonnements. Grâce aux justifications présentées par les Services et aux renseignements divers qu'ils auront pu réunir, ils examineront si les contrats passés par l'Etat ne sont pas susceptibles, par des clauses secondaires ou des conditions spéciales, d'entraîner des répercussions financières dont il n'a pas été tenu compte pour déterminer le montant de l'engagement. Mais c'est surtout dans les dépenses de personnel, où il peut y avoir les plus grandes divergences dans l'évaluation du montant des engagements. En effet, les Services ont une tendance générale à minimiser les répercussions financières des avancements ou des recrutements.

Enfin, la loi de 1922 ordonne aux Contrôleurs d'examiner les engagements au point de vue « de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et des règlements, de l'exécution du budget en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques ». C'est le point le plus délicat de l'action du Contrôleur des Dépenses Engagées. Sans doute, tout en élargissant son rôle et en fortifiant son action, le législateur n'a pas entendu faire du Contrôleur des Dépenses Engagées un contrôle administra-

tif général à compétence illimitée, ni permettre aux fonctionnaires qui l'exercent d'émettre des appréciations de tous ordres sur les mesures que les divers Ministres estiment devoir envisager et de l'opportunité desquelles ces Ministres restent seuls juges. Une telle interprétation n'a jamais été d'ailleurs dans la pensée du Ministre des Finances, chef hiérarchique des Contrôleurs, et aboutirait pratiquement à conférer à celui-ci sur ses collègues une véritable suprématie que ne lui reconnaissent pas les principes constitutionnels.

Mais la pensée du Parlement n'est pas douteuse. Les mots « au point de vue financier », introduits à l'article 4 sur l'initiative de la Chambre des Députés et qui ont donné lieu à de nombreux commentaires (1), signifient cependant que, dans le domaine financier, les Contrôleurs des Dépenses Engagées ont le droit d'observation le plus étendu, qu'ils ont même le devoir d'attirer l'attention sur toute mesure susceptible d'entraîner, pour les finances publiques, des conséquences fâcheuses, comme l'a confirmé le Rapporteur Général de la Commission des Finances, les Contrôleurs doivent examiner le « point de vue financier » des affaires qui leur sont soumises dans toute sa plénitude et toute son ouverture d'horizon.

Ainsi le Contrôleur des Dépenses Engagées est le censeur financier du Ministère auprès duquel il est placé. Il doit suivre pas à pas l'exécution du budget et les lois financières, surveiller scrupuleusement l'interprétation qui en est donnée par les Services. Il exerce ses fonctions non seulement dans le cadre de l'Administration qu'il surveille, mais dans le cadre beaucoup plus général de l'ensemble des finances de

(1) Rapports présentés par les Rapporteurs Généraux des Commissions des Finances : Chambre n° 4150, page 3, Secrétariat n° 361, page 3.

l'Etat. Il doit voir si une mesure prise par un Service n'est pas susceptible d'engendrer des dépenses nouvelles et non prévues dans d'autres Ministères. Telle indemnité qui peut être allouée sans préjudice à une catégorie de personnel n'aura-t-elle pas des répercussions imprévues sur le budget d'autres départements ministériels dont les agents pourront, eux aussi, réclamer à bon droit cette indemnité accordée à des fonctionnaires qui leur sont assimilés?

L'énumération de l'article 5 de la loi montre bien d'ailleurs que les Contrôleurs de Dépenses Engagées ne sont pas simplement chargés d'une vérification, en quelque sorte automatique, d'énonciations matérielles et de chiffres. Ils doivent, en un mot, rechercher et signaler en les commentant toutes infractions aux principes budgétaires, toutes inobservances des règles de la comptabilité publique, tous manquements dans l'ordre financier aux textes législatifs ou réglementaires. Ils doivent relever « toutes les répercussions directes et indirectes, immédiates ou à venir, aussi bien en recettes qu'en dépenses, qu'une mesure est susceptible d'entraîner pour le Trésor Public » ; ils doivent, en un mot, faire valoir constamment le point de vue financier dans la gestion des Services, et tenir ainsi, dans l'intérêt même des Administrations contrôlées, le rôle de véritables conseillers financiers.

Mais, parce que ce « point de vue financier » auquel il doit examiner les affaires administratives est extrêmement large, il est difficile d'en fixer les limites. C'est un des griefs faits au Contrôle de l'Engagement. Où s'arrête le droit d'investigation du Contrôleur ? Il est, en réalité, impossible de le préciser. L'exercice de ce droit dépend uniquement de la personnalité du fonctionnaire ; dans la collaboration qui doit s'établir entre le Contrôle et les Services, c'est au Contrôleur seul à fixer, pour chaque cas d'espèce, l'étendue de sa compétence et la limite de son intervention.

III

SANCTIONS DU CONTRÔLE

Après avoir vérifié les propositions d'engagement aux points de vue ci-dessus et à l'aide de tous les renseignements qu'il a recueillis, le Contrôleur accorde ou refuse son visa, suivant que les mesures proposées lui paraissent ou non entachées d'irrégularités. Le refus de visa est la sanction appliquée par le Contrôleur aux engagements qui ne paraissent pas réunir les conditions nécessaires de régularité.

Il n'est pas douteux qu'on ne doit y avoir recours que pour les mesures nettement irrégulières : fausses imputations de la dépense, absence ou insuffisance de crédit disponible, inexactitude manifeste de l'évaluation, violation des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, non-conformité des mesures proposées avec le budget voté par les Chambres. La question est plus délicate lorsqu'il s'agit des conséquences que ces mesures peuvent entraîner pour les finances publiques : la solution dépend alors du cas d'espèce, mais il est certain que le visa devra être refusé lorsque la proposition comportera des répercussions non prévues au budget, soit au sein même de l'Administration contrôlée, soit surtout dans d'autres Ministères.

D'ailleurs, et c'est le cas le plus fréquent, sans être irrégulière au sens propre du mot, certaines mesures peuvent comporter des réserves d'ordre financier que le Contrôleur a le devoir de formuler. Il est, alors, amené, sans refuser son visa, à présenter des observations dont copie doit être envoyée au Ministre des Finances, toutes les fois que l'intérêt en cause paraît suffisant. En général, l'affaire sera résolue par accord réciproque entre les Services et le Contrôle, soit que ceux-ci renoncent d'eux-mêmes aux mesures qui ont

motivé les observations, soit qu'en présence des nouveaux arguments qui lui auront été fournis le Contrôleur reconnaisse la possibilité de viser la proposition dont il avait cru devoir suspendre l'enregistrement dans sa comptabilité.

Les instructions du 1^{er} mars 1912 et du 10 mars 1924 ont précisé les caractères de refus de visa : « C'est en s'abstenant de viser que le Contrôleur manifeste son désaccord avec le Service qui propose une dépense. Mais cette abstention ne saurait avoir par elle-même la signification de refus de visa qui doit être formellement exprimé, et dûment motivé (1). » Il y a lieu de remarquer que, dans la pratique, le Contrôleur est amené, avant de prendre une décision définitive, à demander des éclaircissements au Service intéressé. Ce n'est pas au premier examen d'une affaire qu'il peut se prononcer avec certitude. C'est seulement lorsque le dossier lui sera revenu complété par la réponse à ses observations, qu'il possédera les éléments nécessaires pour prendre sa décision. Et, comme suite normale à l'échange de correspondance qui se sera établi entre l'Administration et le Contrôle, ce dernier notifiera par écrit au Ministre les raisons pour lesquelles il ne croit pas pouvoir donner un avis favorable au projet de dépense.

En cas de désaccord persistant avec le Service, l'article 5 de la loi de 1922 le stipule expressément, le Contrôleur doit en référer au Ministre des Finances, supérieur hiérarchique. Alors, l'affaire lui échappe, et devient une question de Gouvernement, débattue directement entre le Ministre des Finances et le Ministre intéressé. On peut supposer que si ces derniers ne tombent pas d'accord entre eux, la question puisse être soumise au Conseil des Ministres. C'est là le point caractéristique du système français du Contrôle des Dépenses Engagées. C'est la soupape de sûreté de

(1) Instruction Ministérielle du 10 mars 1924.

l'organisme. Mais on peut regretter que les Contrôleurs perdent toute compétence dans les affaires particulièrement importantes, qui sont réglées en définitive par le Pouvoir exécutif lui-même, qui est son propre Contrôleur.

Mais la procédure ci-dessus est assez rarement mise en œuvre, car, bien que la loi stipule que « le Contrôleur est avisé sans délai de la suite donnée par le Ministre ou ses délégués aux propositions qui lui ont été soumises », le Contrôleur n'est en pratique jamais informé directement de la volonté du Service de passer outre au refus du visa. Cependant le Parlement a voulu donner au refus de visa un caractère de réelle gravité en édictant le principe que les Ministres et Administrateurs sont personnellement et civilement responsables des décisions prises à l'encontre des dispositions de la loi de 1922. Mais ces menaces de sanctions sont aussi impuissantes que celles du même genre édictées plusieurs fois par le législateur. Elles n'ont jamais été précisées, et le Tribunal appelé à juger ces infractions n'a jamais été désigné.

Aussi, le Contrôle ne saura-t-il qu'il a été passé outre à son refus de visa, qu'au moment où l'ordonnance sera soumise à son approbation.

§ 2. — *CONTROLE DES ORDONNANCES*

I

DOCUMENTS SOUMIS AU VISA DU CONTRÔLEUR

Quelle que soit la sévérité des sanctions prévues à l'encontre des Administrateurs contrevenant aux dispositions relatives à l'engagement, le Contrôle serait quasi inexistant s'il ne s'étendait pas aux paiements.

Cette nécessité fut comprise par le législateur dès 1911, et l'article 6 de la loi du 10 août 1922 reprit simplement les dispositions antérieurement en vigueur, en stipulant qu'aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du Ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées.

Ce texte doit être entendu dans son sens le plus large.

Comme il est prescrit pour le Contrôle des engagements, l'ordonnance doit être transmise au Contrôle, complètement établie, accompagnée des pièces justificatives nécessaires à sa validité. La règle est générale et ne comporte pas d'exceptions. Elle s'applique aux ordonnances sur exercices clos ou périmés, et a été étendue aux mandats de paiement établis par les ordonnateurs secondaires des Offices et Etablissements annexes dont les engagements sont visés par les Contrôleurs.

Sont également visés par le Contrôleur des Dépenses Engagées tous les documents équivalents à un moyen de paiement : états des rentes à payer et changements d'imputation.

L'article 5, dernier alinéa, de la loi du 10 août 1922, prévoit que « le Contrôle vise l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux. » Ces dispositions sont reprises par l'article 16 du règlement du 15 juin 1923 sur la comptabilité des Dépenses Engagées, qui est ainsi conçu : « Les créances à comprendre aux états de restes à payer sur exercice clos et périmé donnent lieu à des décisions ministérielles soumises préalablement au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées dans les

conditions prévues pour l'engagement de la dépense. Les états de restes mentionnent les numéros de ces visas. Un exemplaire de chaque état de restes demeure entre les mains du Contrôleur. » C'est à tort, semble-t-il, que le législateur ait assimilé au Contrôle de l'engagement, l'examen de ces états de restes à payer. Le visa que le Contrôleur est appelé à donner à ces documents sera, comme le visa de l'ordonnance, le corollaire du Contrôle de l'engagement. Les états de restes à payer sont soumis à une vérification analogue à celle qui est effectuée sur les pièces de paiement proprement dit, auxquelles ils peuvent être assimilés du point de vue comptable.

En effet, suivant les règles de la comptabilité publique, toute créance doit être ordonnancée ou mandatée avant le 10 février de l'exercice qui suit l'exercice au cours duquel elle a été contractée.

Après cette date, les paiements ne peuvent plus être imputés sur les comptes de l'exercice d'origine, mais sur des chapitres spéciaux ouverts pour mémoire au budget en cours au jour du paiement.

Le paiement de ces créances est soumis à une procédure particulière. Le décret du 25 juin 1934 a stipulé la mise en œuvre de cette procédure aux dépenses de matériel d'un montant supérieur à 6.000 frs.

Au 1^{er} mars de chaque année, les Ministres ordonnateurs font établir l'état nominatif des créances supérieures à 6.000 frs correspondant aux dépenses de matériel qui, engagées avant le 15 décembre de l'année précédente, n'ont pas donné lieu à ordonnancement ou mandatement avant la clôture de l'exercice. C'est l'état des restes à payer sur exercice clos que le Contrôleur des Dépenses Engagées est appelé à viser (1).

(1) Au vu des états de restes à payer, les services peuvent ordonnancer les dépenses sur le budget de l'exercice courant dans la limite des crédits primitivement ouverts. Si les crédits sont

Ces « états de restes à payer » sur exercice clos ou périmé ne doivent pas être considérés comme de simples tableaux récapitulatifs de créances non ordonnancées à la clôture de l'exercice. Le fait de porter ces créances sur les états, est une sorte d'authentification de la dépense; c'est, en quelque sorte, la validation définitive de la créance. En effet, au vu de ces états, le Ministre des Finances fait revivre pour leur paiement les crédits disponibles qui normalement devraient tomber en annulation et qui se trouvent ainsi affectés spécialement à leur liquidation. Si les crédits sont déjà annulés ou insuffisants pour couvrir ces dépenses, les crédits ouverts par le Gouvernement ou par les Chambres, suivant le cas, sont également des crédits uniquement destinés au paiement de ces arriérés de dépenses.

En somme, ces états additionnels sont à la base de la procédure spéciale de paiement. Elles en sont le premier stade et déclenchent toute une série d'actes qui aboutissent au paiement des créances. Ils doivent donc, en conséquence, au point de vue du Contrôle des Dépenses Engagées, être traités comme des pièces de paiement. Du reste, les « états de restes à payer » doivent porter référence à l'engagement par une mention du numéro du visa. Aussi, leur vérification doit-elle être assimilée à celle des ordonnances et à exactement le même but, à savoir que l'engagement de ces dépenses lui a bien été soumis en temps utile, et que

épuisés, il leur faudra demander au Parlement l'ouverture de crédits spéciaux.

Les créances qui, après le dépôt du projet de loi de règlement ne figurant pas sur l'état ci-dessus et se révélant définitives, font l'objet d'états additionnels aux « restes à payer ». Ces créances peuvent être ordonnancées au vu de ces états, au moyen de crédits spéciaux accordés dans les formes suivantes :

Si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits ont été présentés en annulation dans le projet de loi de règlement, pour une somme égale ou supérieure à leur montant, les crédits spéciaux sont ouverts par décrets.

S'il s'agit de dépenses excédant les crédits dont l'annulation est proposée, les crédits doivent être accordés par la loi.

la créance est bien conforme à l'engagement. Le contrôle de l'ordonnance de paiement ne sera plus ultérieurement qu'une formalité, qui consistera à rapprocher l'ordonnance de l'exemplaire de l'état des restes qui demeure au Contrôle, et à confronter le montant du paiement avec celui de la créance.

Le même contrôle est, suivant les prescriptions de l'article 13 du règlement d'administration publique du 15 juin 1923, assuré sur les états de changement d'imputation et les bordereaux d'annulation émis après ordonnancement, qui « sont communiqués pour visa au Contrôleur des Dépenses Engagées, accompagnés de toutes justifications et références utiles ». Ces dispositions s'appliquent à deux sortes d'opérations bien distinctes dont le contrôle est aussi indispensable que celui des ordonnances : changement d'imputation à l'intérieur du budget d'un même Ministère et remboursement de Service à Service, ou de Ministère à Ministère.

Le changement d'imputation consiste à faire passer une dépense déjà payée d'un chapitre à un autre. Les motifs en peuvent être nombreux : erreur, nouvelle destination donnée à des fournitures, etc. En raison de l'importance attribuée à l'imputation lors de l'engagement et de l'ordonnancement, il est normal que les états de changement d'imputation soient soumis à l'approbation du Contrôleur.

Le changement d'imputation peut concerner deux budgets différents ou deux Services distincts. Il correspond, en général, au remboursement par une Administration à une autre de débours avancés par la première pour la seconde. Le cas se présente, soit pour des dépenses de matériel, soit pour des dépenses de personnel. Le remboursement est effectué par la procédure suivante : le Service débiteur procède dans ses écritures à l'inscription en dépenses du montant de la somme à rembourser, et l'Administration crédi-

trice procède à une annulation de dépense d'un montant correspondant. L'opération est effectuée en même temps au Ministère des Finances, qui tient la comptabilité générale de l'Etat. Pour les raisons rappelées ci-dessus, il est indispensable que le Contrôleur des Dépenses Engagées surveille ces opérations au même titre que les ordonnances, puisqu'elles sont de véritables paiements.

D'autre part, l'article 14 du décret du 15 juin 1923 stipule que « les pièces justificatives des avances faites aux régisseurs par économie, des Services Centraux doivent, avant leur envoi aux comptables payeurs, être soumises à l'examen du Contrôleur des Dépenses Engagées qui vise les bordereaux récapitulatifs ». Ces bordereaux sont la récapitulation des dépenses effectuées sur les précédentes avances. Ils accompagnent les justifications d'emploi des sommes précédemment avancées, sans lesquelles le comptable ne peut payer les nouvelles avances.

De même, pour se conformer à l'intention non équivoque du législateur, il paraît nécessaire de soumettre au visa préalable du Contrôleur, au même titre que les créances, les autorisations de traites et les traites acceptées sans autorisation préalable.

II

VÉRIFICATION DES ORDONNANCES

L'examen auquel le Contrôleur des Dépenses Engagées soumet les ordonnances et les diverses pièces de paiement est une contre-épreuve du Contrôle des engagements. Il a pour but de constater, d'une part, que tous les engagements de dépenses ont bien été communiqués au Contrôle, et, d'autre part, que les décisions ont été exécutées dans les conditions prévues.

Du reste, la loi du 10 août 1922 spécifie ces différents buts du Contrôle dans le deuxième alinéa de l'article 6, ainsi rédigé : « Le Contrôle s'assure notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévision de dépenses dont il a été préalablement pris charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celle des crédits. »

Pour faciliter la confrontation des engagements et ordonnances, l'article 12 du règlement d'administration publique du 15 juin 1923 stipule que « les états de liquidation et les demandes d'ordonnancement, produits à l'appui des projets d'ordonnances de paiement ou de délégation soumis aux termes de l'article 6 de la loi du 10 août 1922, au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées, doivent contenir une référence précise aux engagements correspondants ».

Ainsi le Contrôleur peut facilement se rendre compte si l'engagement soumis à son visa avait été complet quant au montant de la dépense et sincère quant à son imputation budgétaire. Ce sont ces deux points, montant de l'ordonnance et imputation définitive, qui attirent principalement l'attention du Contrôleur.

Mais le Contrôleur se doit également de vérifier la régularité de l'ordonnance au point de vue des règles de la Comptabilité Publique. Pourtant, l'Instruction Ministérielle de 1924 précise qu'il doit « se borner » à limiter ses recherches aux points énumérés ci-dessus, et que son contrôle ne doit pas faire double emploi avec ceux qui existent par ailleurs dans les Administrations Centrales, et notamment avec le Contrôle de l'exécution du budget institué par l'article 150 de la loi de Finances du 13 juillet 1911. Ce dernier texte tend à la création de corps de contrôle technique

dans les Ministères qui en étaient dépourvus et leur confère des droits de contrôle sur l'exécution du budget. Il ne semble pas que l'action du Contrôleur des Dépenses Engagées puisse actuellement être limitée à cet égard. L'Instruction Ministérielle du 10 mars 1924 n'a fait que reprendre les dispositions d'une circulaire interministérielle de 1912, époque à laquelle le contrôle préalable n'était qu'un timide essai, qu'il était nécessaire de limiter pour le faire accepter. Devenu aujourd'hui le conseiller et le contrôleur financier des Ministères, le Contrôleur des Dépenses Engagées a le devoir de signaler toutes les infractions qu'il relève à l'encontre des règlements de la Comptabilité Publique.

Pour rendre possible cet examen, la loi du 10 août 1922, en son article 6, donne au Contrôleur le droit de demander communication de toutes pièces justificatives de l'emploi des crédits, ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement. En général, les pièces justificatives sont jointes au projet d'ordonnance, puisque l'ordonnance doit lui être transmise, définitivement établie, avec tous les documents annexes nécessaires à son paiement. Au cas où ces pièces ne lui paraîtraient pas suffisantes pour justifier son visa, il peut évidemment réclamer au Service intéressé la production de toutes les justifications qui lui paraissent nécessaires.

Mais son droit d'investigation dépasse largement le cadre de l'Administration auprès de laquelle il est placé, puisqu'il est autorisé à prendre connaissance des pièces justificatives des paiements effectués par les comptables publics et, notamment, des mandats des ordonnateurs secondaires s'il le juge utile. S'il veut prendre connaissance de ces documents, il adresse une demande de communication par l'intermédiaire du Ministre des Finances.

III

SANCTION DU CONTRÔLE DES ORDONNANCES

Le Contrôleur est donc armé de tous les droits nécessaires pour apprécier la régularité de l'ordonnance soumise à son visa. Du reste, l'obligation du visa est sanctionnée très énergiquement par la loi de 1922, qui stipule que « les ordonnances non revêtues du visa du Contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor ». Mais il est assez curieux que, dans le même article 6 de la loi, pas plus que la législation antérieure, ne donne au Contrôleur des Dépenses Engagées le droit de refuser son visa. Il peut seulement le différer pendant le temps nécessaire à l'examen des propositions qui lui sont soumises. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur doit les viser avec observations. La signature du Contrôleur est alors précédée de la mention « Vu avec observations ». La sanction de ces observations réside dans l'interdiction de procéder au paiement de ces ordonnances sans l'autorisation du Ministre des Finances.

L'impossibilité pour le Contrôleur de refuser le visa d'une ordonnance entachée d'irrégularités se justifie assez mal en théorie. Son origine remonte certainement aux premières tentatives de contrôle préalable, époque à laquelle le législateur n'a pas osé accorder à la nouvelle institution tous les pouvoirs qui doivent lui revenir de droit. Ces premières hésitations se retrouvent dans la loi de 1922. Il est vrai que, la dépense faite, la livraison ou les travaux effectués par un entrepreneur, il est impossible de refuser le paiement. Mais quelle doit être l'attitude du Contrôleur vis-à-vis d'une ordonnance imputée sur un chapitre budgétaire dont les crédits sont entièrement consommés?

La loi le contraint à apposer sa signature sur une ordonnance qu'il sait notoirement irrégulière, et, en tout état de cause, ne pas pouvoir être payée.

Il faudra donc, dans ce cas, qu'il laisse transmettre au Ministère des Finances une ordonnance irrégulière et que ce soit cette Administration qui arrête la pièce de paiement. Il semble qu'il serait bon de renforcer les pouvoirs du Contrôleur sur ce point, et de lui laisser plus d'initiative et plus d'autorité.

Enfin, la loi prévoit dans son article 6, *in fine*, que « les ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des prescriptions concernant le visa des ordonnances par le Contrôleur des Dépenses Engagées ». Cette disposition, vague et imprécise, est sans effet pratique et apparaît superflue quand on considère qu'aucune sanction, en fait, ne peut être prise vis-à-vis des ordonnateurs qui se soustraient aux règles du Contrôle préalable de l'engagement.

§ 3. — *CONTROLE DES RECETTES NON DOMANIALES, NI FISCALES*

Jusqu'en 1936, les attributions du Contrôleur des Dépenses Engagées se limitaient à la vérification des dépenses. Le décret du 1^{er} septembre 1936, relatif à la comptabilité administrative, lui a conféré le contrôle des recettes. Ce décret prévoit, dans son article 4, que « les recettes pour lesquelles un mode spécial de recouvrement n'a pas été prescrit par les lois et règlements ne peuvent être perçues qu'en vertu d'un titre portant la signature d'un ordonnateur et le visa d'un Contrôleur des Dépenses Engagées ». L'article 5 stipule que les comptables du Trésor chargés de la réalisation des recouvrements et des paiements doivent s'assurer, sous leur responsabilité, que « les titres de

recettes, les ordonnances ou mandats sont revêtus du visa du Contrôleur des Dépenses Engagées.

Les recettes non domaniales ni fiscales soumises au contrôle du Contrôleur des Dépenses Engagées comprennent tous les produits divers, recettes d'ordre et ressources exceptionnelles du budget. Rentrent donc dans cette catégorie tous les recouvrements des sommes payées indûment, les remboursements divers effectués par les particuliers, etc.

Pour assurer l'exercice du Contrôle, le décret du 23 juin 1934 stipule que les ordonnateurs sont tenus d'émettre des titres de perception pour tous les recouvrements dont il s'agit. Les titres émis par les Administrations Centrales sont visés par le Contrôleur des Dépenses Engagées, qui en suit le recouvrement sur les relevés adressés mensuellement par les comptables.

Les titres émis par les ordonnateurs secondaires ne sont pas soumis au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées, mais ce dernier en suit l'émission et le recouvrement par les situations adressées mensuellement par les ordonnateurs.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS COMPTABLES DU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGÉES

Les attributions comptables du Contrôleur des Dépenses Engagées ont une très grande importance. Placé dans une situation telle qu'il connaît toutes les dépenses du Ministère, il centralise dans sa comptabilité la progression journalière de l'exécution du budget.

Comptable des Administrations Centrales, le Contrôleur des Dépenses Engagées tient :

- La comptabilité des Dépenses Engagées;
- La comptabilité administrative.

§ 1. — COMPTABILITE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Les règles et la forme de la comptabilité des Dépenses Engagées, dont l'article 8 de la loi du 10 août 1922 a posé les principes, ont été fixées par le règlement d'Administration Publique du 15 juin 1923. Cette comptabilité a essentiellement pour objet de permettre de suivre la progression des engagements, au jour le jour, et de déterminer à tout instant, pour chaque exercice, le montant des crédits restant disponibles, par comparaison du montant des engagements et des crédits ouverts

Il s'ensuit que cette comptabilité doit être tenue au jour le jour, enregistrer chaque opération à l'instant même où elle se révèle, refléter en permanence la situation extrêmement instable de l'exécution du budget. Elle ne peut donc pas avoir la rigueur d'une comptabilité définitive. Les chiffres qu'elle fournit ont un tout autre caractère que ceux qui sont tirés de la comptabilité administrative. Ils sont essentiellement approximatifs et susceptibles d'être modifiés. La comptabilité administrative décrit les droits constatés au profit des créanciers de l'Etat, les dépenses ordonnancées et les dépenses payées; ses résultats sont certains et ne sont modifiés que pour cause d'erreur dans la liquidation des droits constatés ou dans l'imputation de la dépense. La comptabilité des Dépenses Engagées n'est, au contraire, dans la plupart de ses éléments, qu'un enregistrement de prévisions, au moment où intervient l'acte qui peut être générateur d'une dépense : elle ne donne pas la situation absolument exacte et certaine de l'emploi des crédits budgétaires. Fréquemment, en effet, la liquidation des droits des créanciers qui, parfois, ne suit que de plusieurs mois l'acte initial d'engagement, fait ressortir des différences en plus ou en moins par rapport à l'évaluation primitive. Certains engagements ne sont pas suivis d'effets ou ne sont que partiellement exécutés; inversement, l'engagement d'une dépense peut résulter directement et sans décision administrative de dispositions légales ou réglementaires, et le Contrôleur ne le connaît alors qu'après coup. Par son objet même, la comptabilité des Dépenses Engagées ne peut fournir qu'un élément d'appréciation plus ou moins juste, suivant les cas et l'époque de l'exercice financier à laquelle on est parvenu.

Si elle doit permettre de fournir à telle date déterminée des renseignements aussi exacts que possible sur les charges de la période écoulée avant cette date,

elle doit surtout servir à marquer l'indisponibilité pour de nouveaux engagements de toute portion de crédit considérée comme nécessaire pour couvrir les dépenses afférentes aux engagements déjà pris. Elle a donc surtout le caractère d'une statistique, d'un tableau aussi exact que possible de la progression des dépenses réalisées ou prévues. Elle n'a aucune rigueur, elle n'est pas soumise à la Cour des Comptes, et ne peut faire foi. Elle n'a aucun caractère d'authenticité.

I

LES REGISTRES DE COMPTABILITÉ

Cette comptabilité est décrite dans un « Registre des Dépenses Engagées » et dans des livres auxiliaires en nombre variable.

Le *Registre des Dépenses Engagées* est la base de la comptabilité du Contrôleur. La tenue en est ordonnée par le décret du 15 juin 1923 qui stipule que la comptabilité des engagements est servie « pour chaque exercice, par chapitre et subdivision de chapitre, sur un registre dit « Registre des Dépenses Engagées ». Elle fait ressortir le montant et l'imputation des dépenses sur les crédits ouverts par le budget, les lois spéciales et les décrets. »

Aucun texte n'indique la contexture que doit avoir le registre. L'article 4 du règlement d'Administration Publique du 15 juin 1923 est ainsi libellé : « Le Registre des Dépenses Engagées fait ressortir par chapitre et subdivision de chapitre : 1° le montant du crédit primitif et les modifications successives qui y sont apportées; 2° le montant des engagements de dépense et le montant des dégagements admis par le Contrôleur; le registre fait ressortir dans des colonnes spéciales le montant des remboursements et reverse-

ments qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées. »

Il s'ensuit qu'il n'existe pas un modèle officiel du registre des Dépenses Engagées. Mais la différence entre les registres en service est en général peu importante. Le type qui paraît être le mieux adapté aux exigences du service est le suivant :

Le registre est divisé par chapitres budgétaires. Le nombre des feuillets affectés à chaque chapitre varie évidemment suivant le nombre des dépenses imputables sur ce chapitre. En haut des feuillets, sont mentionnés les crédits ouverts par le budget, et ceux qui sont alloués en cours d'exercice par les décrets et lois spéciales. Le feuillet est divisé en colonnes dans lesquelles sont portées, de gauche à droite, les indications suivantes : numéro de l'engagement, ce numéro étant donné par le Contrôle au moment de l'arrivée de l'engagement; objet détaillé de l'engagement; montant de l'engagement; répartition des engagements par article; et enfin total des engagements effectués sur le chapitre depuis le début de l'exercice. Ce modèle a le mérite de donner constamment le total des engagements et permet de le comparer immédiatement au montant des crédits. La répartition des engagements par subdivision de chapitre n'est en général pas poussée au-delà de l'article, et il n'est pas tenu compte des paragraphes et alinéas. Avec la tendance générale à multiplier la division des chapitres budgétaires en articles, il ne semble pas nécessaire d'interpréter le décret de 1923 dans toute sa rigueur. Il en résulterait une complication comptable qui ne trouverait pas sa compensation dans une amélioration du contrôle. D'autre part, la répartition des crédits d'un chapitre budgétaire par article n'est pas impérative, et le transfert d'articles à articles est toujours possible de la seule initiative du Ministre ordonnateur. A plus forte raison en est-il de même pour les subdivi-

sions d'articles, qui n'ont aucune rigueur et servent uniquement à éclairer le contexte du budget.

La prescription de l'article 4 du décret de 1923 « fait ressortir dans des colonnes spéciales le montant des remboursements et reversements qui viendront ultérieurement atténuer les dépenses inscrites comme engagées », ne paraît pas offrir beaucoup d'avantages. Les chapitres sur lesquels sont effectués ces remboursements sont trop peu nombreux pour encombrer le registre de colonnes supplémentaires. Il suffira de mentionner ces remboursements dans la colonne des engagements, et d'en déduire le montant du total des engagements. Pour les distinguer des engagements, l'inscription peut être portée en rouge, comme il est habituellement procédé pour les dégagements.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 15 juin 1923, la comptabilité des engagements est tenue contradictoirement par le Contrôleur des Dépenses Engagées et par les Services de l'Administration Centrale chargée de la gestion des crédits. Les registres utilisés par les Services sont les mêmes que ceux du Contrôle. Cette prescription tend, en premier lieu, à contraindre les ordonnateurs à suivre le compte de gestion des crédits, et, en particulier, l'emploi des crédits délégués. Les Administrations Centrales ne doivent pas se contenter de considérer comme engagé par les Services locaux le montant des délégations de crédits, ou même les autorisations d'engagement consenties à ces derniers. L'article 8 du décret leur fait une obligation de suivre, au vu de situations périodiquement fournies par les Services extérieurs, le montant des dépenses engagées par ces Services, et à s'assurer que les autorisations d'engagement sont conformes aux besoins, de manière à réviser, le cas échéant, le montant de ces autorisations ou leur répartition entre les Services extérieurs. Les Contrôleurs doivent veiller à la stricte application de ces dispositions.

De plus, la tenue, en double exemplaire, de la comptabilité des Dépenses Engagées est un moyen de contrôle, grâce aux confrontations périodiques prévues par le règlement d'Administration Publique de 1923. L'article 10 stipule « qu'au début de chaque mois, les Services de l'Administration Centrale qui gèrent les crédits font parvenir au Contrôle des Dépenses Engagées, par chapitre et subdivisions de chapitre, une situation récapitulative au dernier jour du mois précédent, des crédits ouverts, des dépenses engagées, des disponibilités ou dépassements ».

Au vu de ces situations, les Contrôleurs des Dépenses Engagées doivent s'assurer de la concordance de leurs écritures avec celles des divers Services chargés de la gestion des crédits. Ils opèrent dans leurs écritures, et font faire, dans celles des Services, les redressements qui leur paraissent nécessaires. La dernière situation, fournie au 31 mars de l'année qui suit la fin de l'exercice, doit présenter des résultats aussi rapprochés que possible de la réalité. Les Services doivent s'attacher, à cette occasion, à accorder la comptabilité des engagements de dépenses et celle des ordonnancements et mandatement. Cette situation doit donc contenir tous les redressements qui sont à effectuer en fin d'exercice, et constitue la situation définitive des dépenses engagées, présentées aux Chambres le 30 avril.

La comptabilité du Contrôle des Dépenses Engagées comprend, en plus du registre des engagements, qui en est l'élément essentiel, un certain nombre de *livres auxiliaires*. L'article 2, dernier alinéa, du décret de 1923, ne prévoit la tenue que d'un seul de ces livres auxiliaires, « le carnet d'enregistrement des engagements ». Les propositions, au fur et à mesure de leur arrivée au Contrôle, sont enregistrées sur un carnet spécial, suivant une série ininterrompue de numéros.

Ce carnet est un livre-journal où sont consignées les propositions d'engagement avec la date d'arrivée, l'objet de la dépense, le service d'origine. Le numéro du carnet est inscrit sur la fiche et devient le numéro de l'engagement.

Les autres registres du Contrôle ne sont pas imposés par les textes, qui laissent aux Contrôleurs le soin de tenir tous les documents qui leur paraissent utiles. Certains de ces livres sont cependant indispensables à la comptabilité des engagements. Aussi, tous les Contrôleurs tiennent-ils un registre des ordonnances où sont portées, par chapitre et article, toutes les ordonnances soumises à leur visa. La tenue de ce livre des ordonnances permet de s'assurer que le montant des ordonnances n'est pas supérieur au montant des crédits ouverts, ni au montant des engagements. Les ordonnances sont enregistrées au fur et à mesure de leur arrivée au Contrôle. Une série de colonnes analogues à celles du registre des engagements, fait ressortir automatiquement le montant total des ordonnancements et leur répartition par article.

Des livres spéciaux sont également ouverts pour suivre la comptabilité des engagements effectués sur « les crédits d'autorisation d'engagement », et les ordonnances imputées sur « les autorisations de paiement ». Ces deux registres, qui ont la forme des registres des engagements et du livre des ordonnances, ne présentent aucun caractère particulier.

Ce sont à peu près les seuls documents comptables qui soient actuellement tenus, en ce qui concerne l'engagement des dépenses. Il y a cependant toute une comptabilité statistique, dont il n'existe actuellement que des embrions dans certains contrôles, et qu'il y aurait intérêt à étendre : c'est la statistique des achats. Le Contrôleur a une situation exceptionnelle qui lui permet de connaître les conditions dans

lesquelles sont effectuées toutes les fournitures d'un ministère. Sa compétence est beaucoup plus étendue que celle des différents services ordonnateurs qu'il vérifie; il connaît les fournisseurs, les prix, la qualité des articles achetés par les Administrations. Il serait indispensable, semble-t-il, qu'à l'aide des documents qui lui sont soumis chaque jour au fin de visa, il dresse une statistique des différents achats effectués par les Services et établisse un répertoire des prix et des fournisseurs, qu'il tiendrait à jour, au fur et à mesure des marchés. Il serait à même, en peu de temps, de créer une documentation très intéressante et très utile, pour lui-même tout d'abord et pour les Services. Il y puiserait tous les renseignements nécessaires pour exercer son rôle de conseiller financier auprès de l'Administration qu'il est chargé de surveiller. D'autre part, ces statistiques qui, en général, ne sont pas tenues par les Services, fourniraient des éléments très intéressants aux Administrations et seraient susceptibles d'améliorer les méthodes d'achat.

II

LES DIFFÉRENTS MODES D'ENGAGEMENT

Les engagements sont pris en comptabilité suivant une distinction établie par l'article 5 du décret du 15 juin 1923, ainsi libellé :

« Sont inscrits sur le registre des dépenses engagées au début de l'exercice :

- 1° Le montant, évalué pour toute l'année, des dépenses qui résultent directement, et sans l'intervention d'une décision administrative, de l'application des dispositions légales ou réglementaires;
- 2° Le montant des dépenses engagées en vertu

de décisions antérieures et qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier;

— 3° Le montant des dépenses engagées sur l'exercice en cours en vertu des décisions prises par anticipation;

— 4° Le montant des autorisations d'engagement accordées au commencement de l'année aux fonctionnaires des services extérieurs.

Tous les engagements autres que ceux prévus ci-dessus sont inscrits en cours d'exercice au fur et à mesure de leur examen par le Contrôleur.»

Ainsi le législateur a voulu que toutes les dépenses obligatoires soient considérées comme engagées dès le commencement de l'exercice, et que les crédits nécessaires à leur paiement soient bloqués dès les premiers jours de l'année pour éviter qu'en fin d'exercice, après apurement des crédits, ne se révèlent des dépenses obligatoires, impossibles à refuser, et par conséquent rendant nécessaire un dépassement de crédits.

Pour satisfaire à ces prescriptions les Services adressent au Contrôle des Dépenses Engagées, dans la première quinzaine qui suit l'ouverture de l'année financière, des relevés faisant connaître par chapitre, article et paragraphe, le détail de ces dépenses.

Mais la distinction entre les différentes catégories de dépenses est parfois assez délicate à établir. A titre d'exemple, on peut citer comme appartenant à la première catégorie, les dépenses afférentes aux arrérages de la dette publique, la participation obligatoire de l'Etat dans l'exécution des lois d'assistance ou à l'application des dispositions attribuant aux fonctionnaires des indemnités de caractère général (charges de famille, indemnité de résidence, etc...). Dans la seconde se rangent notamment les dépenses

de traitement du personnel ou les frais de loyers provenant de baux passés pour plusieurs années.

La troisième catégorie qui comprend le montant des Dépenses Engagées sur l'exercice en cours, en vertu de décisions prises par anticipation, ne se rapporte pas aux dépenses imputées sur des crédits d'engagement ou des crédits de rapport comme il pourrait le sembler au premier examen. Il s'agit de dépenses courantes qui, de par leur nature, doivent être engagées en une seule fois, mais dont la réalisation et l'imputation chevauchent sur deux exercices. Le cas type de ces sortes de dépenses sont les fournitures de charbon, dont la commande doit être passée en une seule fois, mais dont la livraison est échelonnée sur tous les mois de l'hiver et dont le paiement est imputé sur deux exercices. Au moment de la commande, l'engagement est affecté pour l'ensemble de la fourniture, mais l'imputation en est faite sur l'exercice en cours et l'année suivante. Un tel procédé offre, évidemment, l'inconvénient de disposer de crédits qui ne sont pas encore accordés par le Parlement, et est donc contraire aux règles strictes de la Comptabilité Publique. Mais comme cette infraction porte sur des sommes peu importantes et concerne des dépenses courantes et en fait obligatoires, la méthode peut être admise malgré son irrégularité de principe. Du reste, toutes les Administrations n'y ont pas recours. Le montant total de la dépense est imputée sur l'exercice en cours. En fin d'année, il est procédé à un dégagement de dépense sur l'exercice écoulé, et à un nouvel engagement sur la nouvelle année financière. Il en résulte que des crédits sont libérés en fin d'exercice, et ne pouvant plus être utilisés en raison de la clôture de l'exercice, tombent en annulation. Cette pratique est assez gênante, surtout pour des dépenses courantes de matériel, qui sont en général sous-évaluées au budget.

La méthode d'évaluation du montant des engagements à inscrire dès le début de l'exercice présente quelques difficultés. Elle doit, évidemment, varier suivant les cas. En ce qui concerne les dépenses des trois dernières catégories, la prévision dont il doit être fait état, résulte presque toujours de données numériques précises. Mais elle est souvent délicate à établir. Comme ces catégories de dépenses représentent une partie importante du budget, il est nécessaire, dans chaque cas particulier, de serrer la réalité d'aussi près que possible.

Un procédé, souvent adopté par les Services, consiste à engager, dès l'ouverture de l'exercice, la totalité, ou à quelques milliers de francs près, des crédits ouverts par la loi de Finances. Ce système enlève toute signification à l'exercice du Contrôle. Il importe d'apprécier le montant de ces engagements du début de l'année, avec la plus grande rigueur, et de soumettre chaque catégorie de dépenses à un examen extrêmement sévère. Les chiffres admis par le Contrôleur doivent représenter la situation exacte des crédits qui se trouvent engagés et donc indisponibles dès le début de l'exercice. La vérification doit en être d'autant plus sévère, que les chiffres inscrits sur le registre des Dépenses Engagées ne doivent pas être considérés comme intangibles, mais au contraire, revus et rectifiés périodiquement.

L'évaluation des dépenses les plus courantes, engagées dès le début de l'exercice doit être, autant que possible, soumise à des règles strictes dont les services ne doivent pas s'écarter.

Par exemple, le montant des engagements des dépenses de personnel, — traitements, salaires et indemnités accessoires, — doit être déterminé pour l'année entière, en prenant pour base le nombre d'agents effectivement présents dans les cadres le premier jour de l'année financière, et les taux des

traitements, salaires ou indemnités réellement appliqués à cette date. Les Services doivent dresser un état numérique par catégorie d'emplois et par échelon des traitements et des salaires des agents rétribués sur chacun des chapitres intéressés; cet état fera ressortir pour chacun des échelons, le montant réel des dépenses, obtenu en multipliant le traitement ou le salaire annuel y afférent par le nombre des parties prenantes.

Pour les indemnités fixes, la dépense doit être évaluée en multipliant les taux réglementaires par le nombre des bénéficiaires. C'est ainsi, par exemple, que l'évaluation des indemnités de résidence est faite en multipliant les taux unitaires, fixés par les textes réglementaires, par le nombre des agents résidant dans chaque catégorie de localités.

Il sera également tenu compte, lors de l'engagement des dépenses de personnel, des retenues pour pensions civiles, qui, aux termes de l'article 7 du décret du 25 juin 1934, doivent être engagées et ordonnancées dans les premiers jours de l'exercice. Du reste, le taux en est calculé d'après le montant des dépenses permanentes établies sur les bases des effectifs au premier jour de l'année.

Les frais de loyers sont engagés au début de l'année dans les mêmes conditions. Ils sont engagés pour le montant des baux et locations verbales en cours au 1^{er} janvier, compte tenu des modifications devant se produire pendant l'année, par suite de baux nouveaux ou de renouvellement de locations approuvés à une date ultérieure.

Certaines dépenses de matériel sont également engagées au commencement de l'année, d'après la situation exacte des dépenses à cette date; ce sont : les frais d'assurance, de gardiennage, d'abonnements divers, et évidemment, les dépenses engagées par anticipation, dont le montant est exactement connu.

Par contre, certaines dépenses permanentes ne peuvent être évaluées au début de l'année financière avec une exactitude suffisante. Ce sont des dépenses soumises à fluctuations, et pour lesquelles il n'existe aucun moyen d'estimation précise. Ces dépenses sont engagées d'après le montant exact de la dépense au cours de l'exercice précédent.

Il est procédé ainsi pour les allocations correspondant à des remboursements de dépenses (frais de bureau, de tournées, d'agents auxiliaires) et pour les allocations forfaitaires pour remboursement de frais de transport. Naturellement, si ces allocations sont définitivement fixées, et ne peuvent être l'objet d'aucune révision en cours d'année, l'engagement en sera fait d'après le montant exact de la dépense, puisqu'il sera possible de le connaître d'avance en appliquant la règle employée pour les dépenses de personnel.

Le même système doit être adopté pour les impôts, taxes, redevances diverses, dont l'engagement est effectué pour un montant égal au chiffre des impôts afférents à l'année précédente. Les rectifications nécessaires ne peuvent être faites qu'après l'envoi des avis d'avertissements par les percepteurs.

En dehors des dépenses permanentes, qui doivent être engagées dès le début de l'exercice, tous les engagements sont pris en comptabilité au fur et à mesure de leur examen par le Contrôleur. Parmi les engagements qui se révèlent en cours d'année il en est qui peuvent résulter de décisions — loi nouvelle ou règlement nouveau par exemple — rentrant dans l'une des deux premières catégories établies par l'article 5 du décret du 16 juin 1923. Dans ce cas, l'évaluation de la somme à porter en comptabilité se fait, bien entendu, sur la base de la période comprise entre le jour de la mise en vigueur de la décision et la date de la fin de l'année financière.

Les engagements effectués en cours d'exercice con-

cernent, soit des dépenses dites éventuelles, soit des modifications à des engagements antérieurs.

Les articles 2 et 3 du règlement d'Administration Publique du 15 juin 1923, soumettent l'engagement de ces dépenses aux formalités suivantes :

Toutes les propositions d'engagement de dépenses soumises au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées, doivent être accompagnées d'une fiche signée par le Chef de Service chargé de la gestion du crédit intéressé, indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation, l'imputation budgétaire et la disponibilité du crédit. Après avoir examiné chaque proposition, le Contrôleur appose, s'il y a lieu, son visa, tant sur le document devant entraîner l'engagement de dépense que sur la fiche qui l'accompagne; ce visa est daté et numéroté par référence au numéro d'enregistrement sur le carnet d'arrivée. Les propositions sont ensuite inscrites sur le registre des Dépenses Engagées avec l'indication de la date et du numéro des visas correspondants. Après la rentrée du dossier au Service, la fiche annotée de la date de la décision, est renvoyée au Contrôleur des Dépenses Engagées pour être classée et conservée par lui.

Il existe différents modèles de fiches pour l'engagement des dépenses éventuelles. Le type, qui paraît être le plus pratique, se présente sous forme d'une feuille, divisée en deux parties : un talon et un volant. Les inscriptions qui y sont portées mentionnent, en plus du numéro apposé par le Contrôleur, des indications concernant l'objet de la dépense, son imputation, le montant des crédits du chapitre budgétaire, le montant des crédits antérieurement engagés, la disponibilité des crédits et l'évaluation de la Dépense. Après examen de l'affaire, le Contrôleur appose sa signature sur le talon de la fiche qu'il renvoie au Service avec les pièces justificatives de l'en-

gagement, jointes à la fiche, et conserve le volant dans ses archives. Ce système présente l'inconvénient de ne pas être strictement conforme aux indications du décret, qui prévoit le retour de la fiche au Service et son renvoi au Contrôle après annotation de la date de la décision prise à la suite de la proposition d'engagement. Par contre, il évite un échange de dossiers entre le Contrôle et les Services, cause de retard et d'erreurs.

Pour ne pas retarder les affaires de peu d'importance, il a été admis que les dépenses d'un montant inférieur à 5.000 francs ne seraient pas soumises au Contrôle préalable, mais qu'il suffirait de les soumettre périodiquement à l'examen du Contrôleur, afin d'assurer la concordance des écritures. Les engagements de l'espèce ne font pas l'objet de fiches. Elles sont portées sur des relevés spéciaux, dits « relevés modèle A ». Ces relevés mentionnent toutes les dépenses détaillées, avec leur objet, le chapitre et l'article sur lesquels elles sont imputées. Ils sont adressés au Contrôle tous les 15 jours ou tous les mois, suivant les Ministères.

Les engagements effectués au début ou en cours d'exercice sont susceptibles de subir des modifications en plus ou en moins au cours de l'année. Il y a même le plus grand intérêt pour que la comptabilité des engagements soit le reflet fidèle de la situation budgétaire d'un service, à ce que les engagements soient ajustés le plus exactement possible aux besoins réels. Les rectifications nécessaires sont opérées par fiches ou par relevés.

Les modifications sont faites par fiches, si elles concernent des dépenses « éventuelles » engagées par fiche en cours d'exercice. Ce sont, soit des compléments d'engagement, lorsque la prévision initiale, ce qui est assez fréquent, a été insuffisante, soit des dé-

gagements dans le cas contraire. Mais pour éviter toute surprise dans l'avenir, et par crainte de faire apparaître des disponibilités factices de crédits, le Contrôleur a intérêt de s'assurer, avant d'accepter le dégagement, qu'il s'agit bien de reliquats disponibles, après exécution complète du marché, ou après ajournement réel des travaux à un exercice ultérieur.

La fiche complémentaire portera, naturellement, une référence à l'engagement primitif. Ces rectifications doivent être faites dès que l'insuffisance ou l'excédent, d'engagement apparaissent. Toutefois, pour ne pas multiplier inutilement le nombre des fiches complémentaires, tous les ajustements d'un montant inférieur à 1.000 francs sont effectués périodiquement par le relevé modèle-A, employé pour les engagements de menues dépenses.

Ce sont des relevés spéciaux, dits relevés modèle B, qui sont utilisés pour les modifications apportées périodiquement aux engagements des dépenses permanentes faits au début de l'exercice. Ces relevés mentionnent l'imputation de la dépense par chapitre et article, la nature de la dépense, le montant de la rectification en plus ou en moins et les raisons des modifications. En raison de l'importance de ces catégories d'engagements, il importe au plus haut point, que le Contrôleur en suive l'évolution au plus près. Aussi, les relevés modèle B doivent-ils être adressés au Contrôleur au moins une fois par mois.

Cependant, les dépenses de personnel échappent à l'usage du relevé. Les modifications qui peuvent être apportées en cours d'exercice au moment de l'engagement initial proviennent de mise à la retraite, en disponibilité, en service détaché, etc..., d'avancements ou de recrutements. Or, les mouvements de personnel susceptibles d'entraîner une dépense supplémentaire, doivent être soumis au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées. Les projets de textes

réglementaires concernant la gestion du personnel, transmis au Contrôle, sont jointes aux fiches faisant ressortir le montant des engagements rendus possibles par suite des départs, et le montant des suppléments de dépenses, provenant de nouvelles nominations et des avancements. La comptabilité des engagements doit reproduire exactement les mouvements de personnel par des opérations en plus et en moins. A l'appui de ces fiches, les Services doivent présenter toutes justifications nécessaires, et notamment la situation réelle des effectifs, telle qu'elle se présentera après les modifications proposées.

Mais il arrive, très souvent, que ces principes ne sont pas appliqués. Les Administrations Centrales, jalouses de leurs prérogatives concernant les avancements, refusent à se soumettre au contrôle préalable en cette matière. Il s'établit souvent une cote mal taillée entre les Services et le Contrôleur. Les rectifications sont faites périodiquement, en général au début de chaque trimestre et consistent à mettre le montant des engagements en concordance avec la situation réelle des effectifs au dernier jour du trimestre. Les Services fournissent des états rectificatifs récapitulant collectivement les modifications intervenues au cours du trimestre précédent et faisant ressortir par chapitre et subdivision de chapitre, l'augmentation ou la diminution de dépense résultant de ces modifications.

La date extrême des engagements au titre d'un exercice est fixée par les règles concernant la clôture de l'exercice. L'article 2 du décret du 25 juin 1934, prévoit que la période d'engagement des dépenses de matériel est close au 15 décembre de l'année, sauf le cas de nécessités dûment justifiées. Il est normal, d'autre part, que, l'engagement étant l'acte initial d'une dépense, aucune proposition d'engagement ne soit, en principe, faite après le 31 décembre. Mais la

comptabilité des dépenses engagées, pas plus que celle des crédits, des ordonnances ou des paiements, ne peut être arrêtée à date fixe. Il est nécessaire d'admettre, après le 31 décembre, les propositions relatives aux rectifications, en plus ou en moins résultant de l'exécution des Services.

Pendant le premier trimestre de l'année suivant la fin de l'exercice, il est procédé à un certain nombre d'opérations, toutes portées en comptabilité à la date du 31 décembre et dont le but est d'ajouter le montant des engagements au montant des ordonnances. A cet effet, toute dépense inscrite à titre de prévision, mais qui n'a pas été effectuée doit être déduite des engagements. En outre, les dépenses de personnel et les dépenses de matériel inférieures à 6.000 francs, engagées et réalisées, mais qui n'ont pu être ordonnancées ou qui, ayant fait l'objet d'une ordonnance de délégation n'ont pu être mandatées avant la clôture de l'exercice, doivent, en application du décret du 25 juin 1934, concernant la comptabilité publique, être également déduites du montant des engagements.

Il est procédé également à l'ajustement de tous les engagements concernant les dépenses dont le montant ne peut être connu qu'un certain temps après la fin de l'année.

L'essentiel est que la comptabilité des dépenses engagées soit à peu près complète au 30 avril, date à laquelle le Contrôleur fournit la situation définitive de l'année écoulée. Mais il peut arriver que cette situation soit incomplète, si par exemple il se révèle, après cette date, des dépenses sur exercice clos, effectuées sans engagement en cours d'exercice. Il semble que dans ce cas, ces dépenses doivent être inscrites en comptabilité malgré l'expiration de toutes les dates de clôture. Cet exemple montre bien que la comptabilité des engagements n'est qu'un compte d'emploi des crédits sans aucune rigueur.



§ 2. — COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE

Aux termes de l'article 2 du décret du 30 octobre 1935, « la comptabilité administrative s'applique à toutes les recettes autres que les recettes fiscales et domaniales, à toutes les dépenses soumises à la procédure de l'engagement et de l'ordonnancement, qu'elles soient imputées au budget ou à un compte spécial du Trésor. Elle embrasse :

« En recettes, l'enregistrement des titres de recettes ou ordres de versements émis par les Services gestionnaires des administrations centrales et par les ordonnateurs secondaires.

« En dépenses, l'enregistrement de tous les actes pour lesquels les ordonnateurs principaux et secondaires engagent des dépenses publiques ou en ordonnent le paiement. »

Ainsi, dans son sens large, la comptabilité administrative décrit les engagements et les titres de recettes et de paiements émis par les ordonnateurs.

La comptabilité des opérations de la dernière catégorie, qui forme la comptabilité proprement dite n'était plus, depuis longtemps, tenue par les Ministères. Elle était confondue avec la comptabilité des ordonnances. Or, si les ordonnances directes sont bien des titres de paiement, il n'en est pas de même des ordonnances de délégation qui sont des autorisations de dépenses délivrées par les ordonnateurs principaux aux Directeurs des Services locaux, et dont l'emploi n'était plus décrit dans la comptabilité centrale. Aussi, les ordonnateurs ne tenaient-ils plus aucune comptabilité exacte, et le contrôle de la Cour des Comptes était devenu particulièrement difficile.

Un des buts de la réforme de la Comptabilité Publique, effectuée de 1933 à 1936, fut de restaurer la Comptabilité Administrative. A cet effet, l'article 3 du décret du 20 octobre 1935 a confié au Contrôleur des Dépenses Engagées, dans chaque département ministériel, l'exercice de la comptabilité administrative. L'exposé des motifs du décret du 1^{er} septembre 1936 sur la création des services locaux des Dépenses Engagées et sur la Comptabilité Administrative, explique la réforme dans les termes suivants :

« Les premières mesures réalisées ont eu pour but
« de remettre de l'ordre dans la comptabilité des
« Comptables du Trésor, de rétablir les centralisa-
« tions périodiques abandonnées depuis un certain
« nombre d'années et de permettre l'établissement
« de situations des trésoreries, plus claires et com-
« plètes. »

« Cela ne suffisait pas. Il fallait faire revivre l'édi-
« fice harmonieux qu'avaient bâti les grands admi-
« nistrateurs de l'Empire et de la Restauration. A
« côté de la comptabilité des opérations matérielles
« de recouvrement et de paiement, il fallait rétablir
« la comptabilité administrative au moyen de la-
« quelle le Gouvernement suit au jour le jour sa ges-
« tion financière, et en rend compte aux Chambres.

« La remise en vigueur des principes anciens, codi-
« fiés par le décret du 31 mai 1862, ne pouvait pas
« suffire. L'expérience avait montré, en effet, que les
« Administrations chargées de gérer les affaires de
« l'Etat sont portées à négliger la comptabilité de
« leurs opérations dans la mesure où celles-ci ne
« leur est pas absolument indispensable. C'est ainsi
« que les prescriptions anciennes avaient été pro-
« gressivement perdues de vue et qu'en fait les comp-
« tabilités administratives des Ministères avaient,
« depuis longtemps, cessé d'être tenues.

« Ce vice de l'organisation ancienne avait été mis

« en lumière, il y a plusieurs années déjà, et en
« même temps, le remède avait été indiqué : il fal-
« lait confier au Ministre des Finances le soin de
« tenir la comptabilité administrative.

« Cette réforme était simple : elle était conforme à
« nos traditions qui fait du Ministre des Finances,
« le Contrôleur Général des Finances de l'Etat. Le
« décret du 30 octobre 1935 l'a fait sienne en con-
« fiant aux Contrôleurs des Dépenses Engagées des
« Ministères la mission de tenir la comptabilité admi-
« nistrative. Solution logique, car le Contrôleur des
« Dépenses Engagées a reçu de la loi la mission de
« viser tous les ordres de dépenses émises par les
« Ministères, qui ne peuvent être exécutés sans leur
« contre-seing. Tenant la comptabilité des engage-
« ments de dépenses et des visas qu'ils donnent, ils
« consignent ainsi dans des registres tous les élé-
« ments constitutifs de la comptabilité administra-
« tive. »

Ainsi, le décret du 25 juin 1934, lui ayant déjà confié la comptabilité et le contrôle des recettes, le Contrôleur des Dépenses Engagées est actuellement le Chef de la Comptabilité des Ministères.

La comptabilité administrative est tenue suivant les prescriptions générales posées par l'article 296 du décret du 31 mars 1862, modifié par le décret du 28 décembre 1933 (1). Des règlements spéciaux de comptabilité précisent les détails pour chaque Ministère.

La comptabilité des titres de paiement permet donc de s'assurer de la régularité des opérations de mandatement faites par les ordonnateurs secondaires, de la concordance entre les droits des créanciers et les ordres de paiement délivrés, et de l'exactitude de l'imputation budgétaire.

La comptabilité des titres de recettes permet de

(1) *Journal Officiel* 1934, p. 386.

suivre les opérations de recouvrement effectuées par les comptables directs du Trésor d'après les titres de recettes et les ordres de versement délivrés par l'Administration Centrale et les Services locaux.

I

COMPTABILITÉ DES DÉPENSES

Tenue de la Comptabilité et utilisation en cours d'exercice.

La comptabilité administrative reprend, dans ses écritures, toutes les opérations effectuées au titre du budget du Ministère :

- Ordonnances directes,
- Ordonnances de délégation,
- Ordonnances de virement de compte,
- Opérations effectuées sans ordonnancement préalable.

Les ordonnances directes sont enregistrées sur le journal des ordonnances, par chapitre. Elles sont ensuite développées sur des livres auxiliaires par comptables (Paierie Générale de la Seine et comptables coloniaux) avec indication du nom des bénéficiaires.

Un accord mensuel est fait avec la Paierie Générale au sujet, d'une part, des ordonnances admises pendant le mois précédent; d'autre part, des pièces justificatives des ordonnances admises dont l'envoi à la Cour des Comptes est assuré par la Paierie Générale pour le compte du Contrôleur des Dépenses Engagées. En ce qui concerne les comptables coloniaux, le rapprochement est fait annuellement par l'intermédiaire du Bureau des Colonies à la Direction de la Comptabilité Publique du Ministère des Finances.

Les ordonnances de délégation sont également enregistrées au Journal des ordonnances et développées sur des registres auxiliaires par chapitre et par ordonnateur. Les ordonnateurs secondaires envoient mensuellement au Service une situation donnant par chapitre et par article le détail des mandats qu'ils ont émis le mois précédent.

Cette comptabilité permet d'assurer que les opérations de délégation ont été correctement faites et de vérifier que l'ordonnateur secondaire ne mandate pas au-delà des crédits qui lui ont été alloués.

En outre, elle fait connaître rapidement (le 20 du mois suivant au plus tard) l'utilisation des crédits mis à la disposition des ordonnateurs secondaires. Les renseignements ainsi centralisés sont communiqués à la Direction du Budget au Ministère des Finances.

Les opérations de l'agent comptable des virements de compte sont enregistrées au Journal des ordonnances. Elles sont ensuite dépourvées sur des registres auxiliaires. Des rapprochements périodiques sont effectués avec le Bureau des Ecritures Centrales du Ministère des Finances.

Enfin, les opérations effectuées sans ordonnance préalable sont reprises pour ordre sur les registres du Contrôle au vu des bordereaux établis par le Ministère des Finances.

En corrélation avec la tenue de cette comptabilité, le Service de Contrôle des Dépenses Engagées centralise toutes les opérations effectuées au titre de la ligne « Reversements de fonds sur les dépenses des Ministères ». Les récépissés constatant des reversements à cette ligne lui sont adressés par les services liquidateurs, et, après vérification, sont transmis au Ministère des Finances (bureau des écritures centrales), qui procède alors à la diminution de la dépense dans les écritures centrales du Trésor. En

même temps, le Service diminue le chiffre de ses paiements du montant des récépissés transmis.

En outre, le Contrôle tient la comptabilité des dépenses effectuées au titre des exercices clos : les paiements sont détaillés par exercice d'origine et chapitres auxquels ils se rapportent pour permettre l'apurement des états de restes à payer et l'établissement du compte spécial d'exercices clos prévu par les articles 127 du décret du 31 mai 1862 et 8 du décret-loi du 25 juin 1934.

Enfin, conformément aux articles 14 et 15 du décret du 13 septembre 1936, le Contrôleur des Dépenses Engagées établit mensuellement une situation du compte d'emploi des crédits budgétaires, situation qui est adressée d'une part à la Cour des Comptes et d'autre part au Ministre des Finances (Direction du Budget).

Accords annuels d'écritures et production des documents définitifs d'exercice.

Le but de la comptabilité administrative est l'établissement du compte définitif des dépenses du Ministère. La production de ce document a été confiée au Contrôleur des Dépenses Engagées par l'article 7 du décret du 30 octobre 1935. A cet effet, des rapprochements sont au préalable effectués entre les résultats centralisés par le Service de Contrôle et ceux centralisés au Ministère des Finances par la Direction de la Comptabilité Publique d'après les comptes de gestion des Trésoriers Payeurs Généraux.

L'accord des écritures se fait en trois étapes (1) :

1° Accords des écritures au 28 février de la deuxième année de l'exercice.

(1) Circulaire de la Direction de la Comptabilité Publique n° 12.414 du 23 mars 1939.

Tous les ordonnateurs secondaires établissent, au 28 février de la deuxième année, une situation définitive d'emploi de crédits, et, après l'avoir fait viser pour accord par le Trésorier Payeur Général de leur département, l'adressent au Contrôleur des Dépenses Engagées. Celui-ci procède alors à la totalisation par chapitre des mandats émis et s'assure que les résultats de la situation définitive sont bien en concordance avec ceux que les ordonnateurs lui ont transmis mensuellement. Parallèlement, le Ministère des Finances centralise les comptes de gestion des Trésoriers Payeurs Généraux dont les résultats sont visés pour accord par l'ordonnateur.

Le rapprochement effectué concerne toutes les opérations des ordonnateurs de la Métropole et de l'Afrique du Nord, ainsi que les ordonnances directes assignées sur la Paierie Générale.

En principe, aucune discordance ne doit ressortir lors de ce rapprochement.

Toutefois, les erreurs qui apparaissent en fait et qui proviennent soit de fausses imputations, soit d'erreurs matérielles sont redressées par des changements d'imputation dans les écritures centrales du Ministère des Finances.

2° Accord des écritures en ce qui concerne les opérations effectuées sur la Caisse des Trésoriers Généraux, Trésoriers Payeurs des Colonies et des Payeurs aux Armées. Ce rapprochement intervient en principe le 30 juin de la deuxième année.

3° Accord définitif qui intervient après incorporation aux chiffres ci-dessus des opérations constatées par l'Agent comptable des virements de comptes.

Ces opérations effectuées, il est possible de dresser les documents définitifs de l'exercice.

1) *Situation définitive* : Les droits constatés, paiements effectués et restes à payer sont alors publiés

dans la situation définitive de l'exercice expiré, qui comprend, en outre, les crédits accordés et les crédits dont l'ouverture ou l'annulation sera proposée au Parlement dans le projet de loi de règlement de l'exercice. La situation définitive est adressée au Ministre des Finances.

2) *Compte définitif des dépenses du Ministère* : Ce compte se compose, par application de l'article 8 du décret du 25 juin 1934 :

- d'un tableau général présentant par chapitre les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré;
- d'un tableau comparatif des dépenses de l'exercice avec celles de l'exercice présent;
- du compte d'apurement des dépenses d'exercices clos.

Des exemplaires dactylographiés donnant le détail des paiements par articles sont également adressés aux Commissions des comptes définitifs des deux Chambres.

II

COMPTABILITÉ DES RECETTES

Une partie annexe de la comptabilité tenue par le Contrôleur des Dépenses Engagées, permet de suivre les opérations de recouvrement effectuées par les comptables directs du Trésor d'après les titres de perception délivrés par les Administrations Centrales ou les Services locaux.

Les titres émis par les Administrations Centrales sont pris en charge par la comptabilité du Contrôleur des Dépenses Engagées qui suit en outre les recouvrements au vu de relevés que les Trésoriers Payeurs Généraux et le Payeur Général lui adressent mensuellement pour chaque ligne de recettes.

Les titres émis par les ordonnateurs secondaires sont pris en comptabilité à la vue de la situation que chaque ordonnateur adresse mensuellement au Contrôleur des Dépenses Engagées. Cette situation comporte un cadre spécial qui relate, par ligne de recettes, pour le mois écoulé et depuis le début de l'année, le montant des titres émis, des recouvrements effectués, des restes à recouvrer.

Ces résultats sont, après contrôle, incorporés dans la comptabilité du Ministère.

En fin d'exercice, il est procédé à un accord d'écritures.

Pour les titres émis par l'Administration Centrale, avant le 20 janvier de chaque année, les Trésoriers Payeurs Généraux adressent au Service de Contrôle un bordereau en double expédition présentant pour chaque ligne de recettes les opérations d'émission et de recouvrement réalisées au cours de l'année précédente, et faisant ressortir, par comparaison, le montant des restes à recouvrer au dernier jour de l'année. Une expédition du bordereau est conservée par le Contrôleur, l'autre est renvoyée visée après accord au Trésorier Payeur Général qui l'annexe à son compte de gestion.

Pour les titres émis par les ordonnateurs secondaires, des bordereaux annuels sont établis par les Trésoriers Payeurs Généraux et adressés à chaque ordonnateur secondaire. Ceux-ci retournent un des exemplaires visé au Trésorier Payeur Général et adressent l'autre au Contrôleur des Dépenses Engagées qui le vérifie, prescrit tous redressements d'écritures nécessaires et l'annexe à sa comptabilité (1). Puis les résultats de la comptabilité administrative des recettes sont, en fin d'année, rapprochés des centra-

(1) Ces dispositions s'appliquent actuellement à la plus grande partie des lignes de recettes budgétaires. Toutefois, un certain nombre de lignes ont un régime spécial.

lisations comptables effectuées par le Ministère des Finances.

Après ces différentes opérations, le Contrôleur des Dépenses Engagées procède à l'établissement du compte définitif des recettes (1).

(1) Le compte définitif des recettes est prévu par l'article 16 du décret du 1^{er} septembre 1936.

CHAPITRE IV

ROLE D'INFORMATEUR

ET DE CONSEILLER FINANCIER

DU CONTRÔLEUR DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le rôle de Conseiller financier que doit jouer le Contrôleur des Dépenses Engagées aussi bien à l'égard du Ministre des Finances, que du Ministre auprès duquel il est placé, n'est pas une de ses attributions les moins importantes. Cette mission est certainement la plus délicate qu'il ait à remplir. Car il s'agit moins d'appliquer des règles strictes de Contrôle que d'éclairer utilement l'opinion du Ministre des Finances sur le fonctionnement et les besoins financiers des Services contrôlés, et de se faire reconnaître par les Administrations comme un conseiller qu'il est utile de consulter sur toutes les questions d'ordre budgétaire.

§ 1. — *INFORMATION ET DOCUMENTATION DU MINISTRE DES FINANCES*

Le Contrôleur des Dépenses Engagées est chargé de documenter le Ministre des Finances sur l'exécution du budget des services qu'il contrôle.

Il fournit ces renseignements soit sous forme de situations qu'il adresse périodiquement au Ministère des Finances, soit sous forme d'avis qu'il est appelé à donner pour chaque cas particulier.

SITUATIONS PÉRIODIQUES
ÉTABLIES PAR LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

L'article 3 de la loi du 10 août 1922 prévoit que les résultats de la comptabilité des Dépenses Engagées sont fournis trimestriellement au Ministre des Finances et aux Ministres intéressés, ainsi qu'aux Commissions financières des deux Chambres.

« Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

« Il est distribué aux Chambres, le 30 avril de chaque année, une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée. »

Il résulte de ce texte que les Contrôleurs des Dépenses Engagées ont à fournir pour chaque exercice :

- 1° Quatre situations trimestrielles, aux 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice;
- 2° Une situation d'année, au 31 décembre, à distribuer aux Chambres le 30 avril de la période complémentaire de l'exercice.

L'article 11 du décret du 15 juin 1923 indique quelles énonciations doivent contenir les situations trimestrielles. Celles-ci présentent par chapitres budgétaires les crédits votés par la loi de finances, les crédits additionnels alloués en cours d'exercice. Le montant total des crédits ouverts, le montant des engagements, les crédits disponibles ou éventuellement les dépassements de crédits.

De plus, elles doivent faire ressortir, non seulement les résultats de la comptabilité par chapitre, mais

aussi, dans chaque colonne du cadre réglementaire, le total par groupe budgétaire de chapitre et par Ministère.

Dans une colonne « observations » sont portés tous renseignements ou explications jugés utiles, notamment le Contrôleur doit mentionner les suppléments ou annulations de crédits que l'état des engagements peut motiver en cours d'exercice, ainsi que le montant des dépenses qui doivent ultérieurement donner lieu à remboursement.

En plus de ces renseignements, explicitement indiqués par le deuxième alinéa de l'article 11 du décret du 15 juin 1923, et pour permettre d'apprécier le sens des données numériques, la colonne d'observations doit faire connaître comment a été déterminé le montant des dépenses engagées pris en comptabilité, lorsqu'il ne résulte pas d'actes administratifs d'engagements. Dans le même ordre d'idées, il convient, le cas échéant, d'expliquer les dépassements sur les crédits ouverts par une référence à un décret d'avance à régulariser ou par une mention indiquant qu'il s'agit de dépenses résultant de la loi d'un règlement général.

Les situations doivent être produites au plus tard à la fin du mois qui suit le trimestre auquel elles se réfèrent.

Elles sont établies en sept exemplaires : un exemplaire est remis directement au Ministre intéressé; six exemplaires sont adressés au Ministère des Finances qui en assure la transmission aux Commissions Financières des Chambres.

Le cas échéant, les situations sont présentées par fascicules distincts en ce qui concerne le budget général d'une part, et le budget spécial des dépenses recouvrables d'autre part.

Les situations trimestrielles doivent être produites aux dates indiquées, que le budget soit voté ou non.

En période de douzièmes provisoires, elles sont établies suivant le même modèle qu'en régime normal : il convient seulement d'inscrire aux colonnes des crédits l'ensemble des crédits provisoires accordés, que le nombre de douzièmes votés corresponde exactement ou non avec le nombre des mois pour lesquels est donnée la situation trimestrielle.

Le règlement du 15 juin 1923 ne contient aucune prescription particulière au sujet de la situation annuelle. Le seul texte qui le régit est le quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 août 1922. Mais la portée de cette disposition est précisée dans les travaux préparatoires de la loi, et, en particulier, dans le rapport supplémentaire N° 122 présenté le 23 février 1922 au nom de la Commission des Finances du Sénat. Ce rapport s'exprime ainsi : « Nous avons, en outre, accepté de fixer au 30 avril, au lieu du 31 mars, la date de distribution aux Chambres de la situation des Dépenses Engagées au 31 décembre de l'année expirée. On nous fait observer, en effet, que le délai proposé était un peu court, d'autre part, que la date du 31 mars coïncide avec celle prévue par les lois de 1859 et 1899, fixant les délais complémentaires de l'exercice, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers de l'Etat, et qu'il paraît préférable que les Contrôleurs des Dépenses Engagées puissent attendre cette date pour se rendre compte de la suite donnée aux engagements pris avant le 31 décembre. »

Le maintien de la date du 30 avril, malgré le raccourcissement des délais complémentaires de l'exercice, en 1934, renforce la valeur de ce commentaire. Il en résulte que la situation des dépenses engagées à distribuer annuellement aux Chambres doit avoir dans la mesure du possible, étant donné la date à laquelle elle doit être produite, le caractère d'une si-

tuation d'exercice. Il convient donc de tenir compte, et jusqu'au 31 mars inclusivement, des crédits de toute nature ouverts pendant la période complémentaire de l'exercice. Bref, elle doit reproduire exactement la comptabilité des engagements, avec toutes les rectifications qui en ont été apportées après le 31 décembre, c'est-à-dire, engagements complémentaires, écritures de dégagements et toutes modifications venues à la connaissance du Contrôleur.

Les situations annuelles des Dépenses Engagées de tous les Ministères sont réunies en un fascicule que publie le Ministère des Finances. Ce fascicule est adressé aux Commissions financières du Parlement.

En plus de ces renseignements d'ordre purement comptable, le Contrôleur des Dépenses Engagées renseigne le Ministre des Finances, par un rapport annuel relatif au dernier exercice écoulé et dans lequel il expose l'ensemble de ses opérations et les propositions qu'il croit devoir formuler.

L'article 7 de la loi du 10 août 1922, qui se substitue sur ce point à l'article 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911, indique les règles générales qui doivent être observées dans la présentation de ce rapport; il ne dit rien quant à la date à laquelle il doit être établi. Il est désirable de voir l'exposé de l'action du Contrôleur suivre d'aussi près que possible la clôture de l'exercice financier. Cependant un délai est nécessaire pour permettre à ce fonctionnaire d'être fixé sur les dépenses faites. C'est au début du quatrième trimestre de la deuxième année que le rapport doit être rédigé, de façon à être remis le 31 octobre au plus tard au Ministre intéressé et au Ministre des Finances. Ce dernier en adresse un exemplaire aux Commissions financières des deux Chambres et à la Cour des Comptes. Ce rapport est transmis sur demande aux Commissions des Chambres qui désirent en prendre connaissance.

Il est joint au rapport une situation comparative des dépenses engagées et des crédits ouverts, dont les résultats seront ceux de la situation distribuée le 30 avril précédent, mis au point, s'il y a lieu, par le jeu des rectifications postérieures à cette date.

Dans une première partie, le rapport du Contrôleur des Dépenses Engagées doit évoquer brièvement, par chapitre de dépenses et ligne de recette, les diverses affaires ayant motivé des observations de la part de ce fonctionnaire. Il importe d'ailleurs que ce rapport ne fasse pas double emploi avec le rapport d'ensemble rédigé par le corps de contrôle de l'exécution du budget. Le rôle du Contrôleur des Dépenses Engagées se limite, en principe, à l'examen préalable de la régularité des actes engageant des dépenses; cet examen lui appartient exclusivement. Le corps de Contrôle, au contraire, apprécie après coup les conséquences effectives et les modalités d'exécution de ces actes, modalités qui, le plus souvent, échappent de fait à l'action du Contrôleur. Néanmoins, le Contrôleur ne doit pas se borner à récapituler les observations qu'il a pu faire en cours d'exercice. Il peut faire des critiques d'ensemble. Ces critiques peuvent porter sur des questions comptables proprement dites, errements concernant certaines catégories d'engagement, procédés comptables adoptés par certains services ou sur les lacunes qu'il a pu constater dans l'organisation des services et qui sont susceptibles d'entraîner des surcroîts de dépenses. Dans la plupart des cas, il limitera ses critiques aux services qui l'intéressent le plus directement, c'est-à-dire les services dépensiers du Ministère.

Dans une seconde partie, le rapport annuel expose les propositions que le Contrôleur croit devoir présenter. Ces propositions peuvent avoir trait au fonctionnement du service de contrôle lui-même : comp-

tabilité, transmission des engagements et des ordonnances, etc..., ou à des propositions de réformes qui peuvent être suggérées dans l'intérêt des finances publiques.

II

AVIS DU CONTRÔLEUR DES DÉPENSES ENGAGÉES

Outre ces documents périodiques adressés au Ministère des Finances pour le tenir au courant de la situation budgétaire des Administrations de l'État, le Contrôleur des Dépenses Engagées doit donner son avis et fournir tous renseignements utiles sur les affaires transmises au Ministère des Finances pour approbation ou contreseing et sur toutes propositions budgétaires.

L'article 4 de la loi du 10 août 1922 précise ces fonctions du Contrôleur dans ces termes : « Les Contrôleurs des Dépenses Engagées donnent au point de vue financier leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du Ministère des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents utiles. Ces avis sont transmis au Ministre des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquelles ils se rapportent. »

Ces prescriptions sont absolument générales; le texte reprend, mais en les élargissant, les dispositions de l'article 148 de la loi du 13 juillet 1911, qui ne soumettait à l'avis préalable du Contrôleur que les projets transmis au Ministère des Finances pour contre-

seing. L'article 4 de la loi du 10 août 1922 n'établit aucune distinction dans les modalités d'intervention du Ministre des Finances, et veut que tous les projets au sujet desquels l'Administration des Finances est appelée à se prononcer, soient accompagnés de l'avis du Contrôleur.

Comme le laisse apparaître l'énumération de l'article 4, ces projets sont des plus divers. C'est aussi bien le projet de loi ou de décret dont le caractère financier est extrêmement marqué, et qui doit recevoir le contreseing du Ministre des Finances, qu'un contrat spécialement important avec des particuliers ou des collectivités locales, un règlement d'Administration publique pour lequel l'avis du Ministre des Finances est requis, ou, tout simplement, d'un décret fixant le statut du personnel ou le montant d'indemnités.

Conformément aux principes généraux posés par la loi de 1922, l'avis du Contrôleur doit être joint aux demandes de dérogations à certaines interdictions administratives, prescrites au cours des dernières années, que les dérogations soient autorisées par le Ministère des Finances ou d'autres organismes. Ainsi, les demandes d'autorisation de recrutements d'agents, qui étaient adressées au « Comité de la Hache » de chaque Ministère, devaient être accompagnées de l'avis du Contrôleur des Dépenses Engagées.

Toutefois, malgré le caractère général et absolu du texte de l'article 4, certaines améliorations ont été apportées par la pratique administrative. Était-il en effet nécessaire de soumettre à l'avis du Contrôleur certains projets de décision qui, en raison de leur caractère extrêmement technique, ou du fait de la législation, sont déjà soumis à de nombreux contrôles financiers? Il a été jugé inutile d'encombrer et de surcharger le contrôle des Dépenses Engagées, par l'examen de ces sortes d'affaires, qui, par ailleurs,

offraient de sérieuses garanties. C'est ainsi que les projets de décrets de pensions qui subissent déjà de nombreuses vérifications ne sont pas transmis au Contrôleur des Dépenses Engagées avant d'être adressés au Ministre des Finances. Il en est de même des décisions relatives au paiement des garanties d'intérêt, des conventions à caractère technique, par exemple les conventions financières concernant les chemins de fer, etc., qui, avant d'être soumises à l'approbation du Ministre des Finances, ont été discutées, préparées, établies en collaboration avec les représentants de l'Administration des Finances.

Mais, ce sont là des exceptions peu nombreuses et il semble qu'il n'y a pas intérêt à ce que le Contrôleur des Dépenses Engagées soit tenu systématiquement à l'écart de ces affaires. Si, en effet, il ne lui est pas possible de donner un avis autorisé au sujet de ces sortes de décisions, en raison de leur très grande technicité, il est du moins appelé à en contrôler les applications et en surveiller les répercussions financières.

La loi donne au Contrôleur le droit le plus large de communication pour étudier les affaires qui lui sont transmises pour avis. Il peut demander tous les renseignements et la présentation de tous documents qui lui paraissent nécessaires. A cet égard, ses droits sont exactement les mêmes que ceux qui lui sont conférés pour la vérification des engagements. Il n'y a aucune distinction à établir entre les pouvoirs qu'il possède en tant que Contrôleur des engagements proprement dits, et Conseiller financier.

Du reste, son droit d'appréciation sur les projets de lois, décrets, arrêtés, etc., est beaucoup plus large que pour les engagements. L'article 4 se borne à indiquer qu'il donne son avis au « point de vue financier ». Le « point de vue financier » doit être compris

dans son sens le plus large, et il est à présumer que le législateur a employé à dessein cette expression par elle-même assez vague.

Il a, au contraire, pour le contrôle des engagements, donné à l'article 5 de la loi, une énumération assez longue des points de vue auxquels devaient être examinés les engagements. Toute énumération est forcément limitative. Donc, à défaut d'explications, il faut en conclure que la loi laisse au Contrôleur le soin de porter son examen sur tous les points qu'il lui paraîtrait utile d'étudier.

D'autre part, en donnant un avis au Ministre des Finances, le Contrôleur n'intervient pas dans la gestion administrative, comme il le fait à l'occasion du visa des engagements. Il ne risque plus de s'immiscer dans la marche des services, et par conséquent, il n'est pas utile de limiter sa zone d'action. Le but de l'avis qu'il est appelé à donner est d'éclairer exactement l'opinion du Ministre des Finances sur les répercussions financières, proches ou lointaines, du projet. Aussi, le devoir du Contrôleur est-il d'examiner l'affaire, tant du point de vue des répercussions immédiates sur le plan budgétaire, que de l'efficacité. Il se doit de faire savoir à son Ministre qu'une décision, bonne en soi, doit être rejetée, parce que la mauvaise organisation du service ne permettrait pas d'en tirer tout le bénéfice que le surcroît de dépense pourrait en faire attendre. En agissant ainsi, le Contrôleur des Dépenses Engagées fait œuvre de Conseiller technique financier, entièrement indépendant et impartial, véritable représentant des intérêts du Trésor à l'intérieur d'un Ministère dépensier.

L'intervention du Contrôleur des Dépenses Engagées est encore plus importante à l'égard des propositions budgétaires, et des demandes de crédits additionnels de toute nature, présentées en cours d'exercice par le département ministériel auquel il est atta-

ché. Agent du Ministère des Finances, le Contrôleur suit pas à pas la préparation administrative du budget du Ministère. Il est le premier agent des finances à recevoir les propositions budgétaires des services qu'il centralise lui-même s'il n'existe pas dans le Ministère intéressé un organisme chargé des questions budgétaires. Il vérifie les évaluations de dépenses et de recettes, les procédés d'évaluation, les demandes d'augmentation de crédit, les propositions de diminution. Il se prononce sur chaque ligne de dépenses.

Son examen porte aussi bien sur la forme que sur le fond et il peut remanier la présentation du budget si les dépenses ne lui paraissent pas classées dans un ordre satisfaisant. Il possède la meilleure documentation qu'il soit possible d'avoir pour vérifier l'exactitude des évaluations de dépenses. D'une part, en suivant au jour le jour la progression de l'exécution du budget, il connaît les besoins réels des Services et les économies qui peuvent être réalisées. D'autre part, les résultats de la comptabilité des engagements sont un élément extrêmement précieux permettant de faire les évaluations au plus près de la réalité.

Les services établissent leurs demandes de crédits budgétaires à partir des mois de mars-avril. Ils n'ont à leur disposition aucune base d'évaluation que le montant des dépenses de l'année précédente. Le Contrôleur des Dépenses Engagées examine les propositions en juin-juillet et même août. Or, à ce moment, le Contrôleur connaît les engagements des 6 et même 7 premiers mois de l'exercice. La plus grande partie des dépenses de matériel sont déjà engagées, les dépenses qui restent à réaliser sont déjà connues dans leur ensemble. Pour les dépenses de personnel, il est facile, par un calcul proportionnel, d'en fixer à peu près le montant pour l'année entière, avec une approximation satisfaisante. Ainsi, le Contrôleur connaît presque les dépenses de l'année en cours. Il lui

suffira d'apporter aux chiffres de sa comptabilité les corrections en plus ou en moins dues, soit à des projets de réforme, soit aux variations des prix, pour avoir à peu près le montant exact des dépenses prévues pour l'exercice suivant.

Le Contrôleur des Dépenses Engagées consigne ses observations dans un rapport qu'il adresse avec les propositions budgétaires du Ministère, à la Direction du Budget du Ministère des Finances. Mais son rôle ne s'arrête pas là. Pendant toute la durée de la préparation du budget, il tient la Direction du Budget au courant des modifications qui auraient pu se produire dans la situation budgétaire du Ministère et pourraient avoir des répercussions sur les prévisions de dépenses et donne à l'administration des Finances tous les renseignements dont celle-ci peut avoir besoin. De plus, il assiste aux conférences qui ont lieu entre les représentants du Ministre des Finances et les représentants du Ministre auprès duquel il est attaché, pour fixer définitivement le montant des crédits qui seront demandés dans le projet de budget.

Le Contrôleur donne un avis, établi dans des conditions analogues, sur toutes les demandes de crédits supplémentaires présentées en cours d'exercice, que ce soit lors de l'établissement des cahiers collectifs de crédits additionnels, de l'ouverture de crédits par décrets, ou des demandes établies pour la répartition des crédits ouverts collectivement.

Il est à remarquer que souvent dans les divers avis qu'il émet, le Contrôleur des Dépenses Engagées appuie les propositions des Services, qui se sont mis d'accord avec le Contrôle avant d'établir leurs projets. Dans ce cas, le Contrôleur est davantage leur avocat auprès du Ministère des Finances, que leur censeur. C'est qu'en effet, le Contrôleur est le conseiller financier des Administrations qu'il surveille et avec lesquelles il doit travailler, en collaboration.

§ 2. — *INFORMATION ET DOCUMENTATION DES SERVICES CONTRÔLÉS*

Le rôle de conseiller financier du Ministère auprès duquel il est placé est assurément la plus délicate de toutes les missions du Contrôleur des Dépenses Engagées. Le Ministère des Finances est en général considéré avec une certaine hostilité par les services dépensiers. Il est le censeur qui entrave la gestion administrative sous prétexte d'équilibre budgétaire. Beaucoup de décisions ne peuvent être prises sans son consentement qui ne peut pas être acquis sans de sérieuses garanties. Aussi, la situation du Contrôleur des Dépenses Engagées, dans les Ministères contrôlés, se ressent de cet antagonisme entre les Administrations et le Ministère des Finances. Les Chefs de Service ont tendance à voir en lui, uniquement, le Contrôleur, le représentant des intérêts du Trésor dont la mission consiste uniquement à les épier et à les gêner dans leur action. Or, cet état d'esprit, assez fréquent, est essentiellement néfaste à l'exercice du contrôle, dans son sens général. Comme il a été dit plusieurs fois, le Contrôleur doit collaborer avec les Services, et cette collaboration qui est seule fructueuse pour les intérêts généraux de l'Etat, dépend en très grande partie de l'attitude personnelle du Contrôleur. Il doit faire comprendre aux Directeurs du Ministère auprès duquel il est placé, qu'il n'est pas le représentant d'une administration hostile mais qu'il est au premier chef leur collaborateur immédiat pour toutes les questions d'ordre comptable et financier.

De par ses fonctions de Chef de la Comptabilité du Ministère, le Contrôleur des Dépenses Engagées est amené à surveiller la comptabilité des services, et à leur donner à ce sujet tous conseils et renseignements utiles. C'est à lui que doit normalement s'adresser un

chef de service, embarrassé par une question d'ordre comptable. On lui demandera la procédure à suivre dans tel ou tel cas, la modalité qu'il faut adopter parmi les possibilités qu'offrent les règles comptables : il donnera des conseils sur la rédaction des décrets concernant des questions financières; il pourra être consulté au sujet de la passation des contrats, de leur forme, des clauses à y insérer, etc...

Mais le Contrôleur doit étendre son influence à un domaine beaucoup plus large que celui-ci. En dehors de ces questions d'ordre exclusivement comptable, il doit être le conseiller financier proprement dit, consulté sur la politique budgétaire de l'Administration qu'il surveille, et dont il connaît au jour le jour la consommation des crédits; il devra conseiller les administrations au sujet de leurs achats, les freiner si besoin est. Il doit collaborer avec les Services le plus intimement possible. C'est à lui qu'on doit avoir recours pour savoir si telle dépense peut être imputée sur tel chapitre, s'il est possible d'obtenir un supplément de crédit, pour effectuer tels travaux qui sortent du cadre normal. C'est avec lui que les Directeurs doivent rechercher le meilleur aménagement des crédits, la compression des dépenses de certains chapitres, l'augmentation de crédits sur d'autres chapitres.

De plus, le Contrôleur des Dépenses Engagées peut intervenir très utilement dans la gestion de certains crédits. De par sa situation, il est tenu au courant de tous les achats effectués par les services du matériel. Il est le seul qui puisse coordonner l'action des différents services dépensiers, et apporter dans les achats la rationalisation qui, en général, fait défaut dans de nombreux ministères. Dans certaines administrations, des fournitures similaires sont achetées par plusieurs bureaux, qui rivalisent entre eux et ne se consultent jamais. Chacun d'eux a ses fournisseurs, ses qualités spéciales. Les commandes sont dispersées

et il s'ensuit que les services n'obtiennent pas toujours les conditions les plus avantageuses. Le rôle du Contrôleur est de coordonner l'action de ces services, d'essayer de faire grouper les commandes, de renseigner chaque bureau de matériel sur la situation du marché, sur les prix, de leur faire connaître les fournisseurs les plus avantageux. Le Contrôle peut devenir facilement un centre de documentation et de renseignements commerciaux qui conseille, renseigne, pour le plus grand bien du Trésor, les services de matériel des Ministères. Les statistiques d'achat et de prix dont l'établissement a été préconisé plus haut, sont un élément indispensable et précieux de cette fonction. Les renseignements peuvent être recueillis également auprès des autres Contrôleurs, qui tiendraient une documentation analogue. L'action du contrôle dans ce domaine ne doit pas se limiter aux achats des Administrations Centrales. Elle est encore plus utile pour les fournitures des services locaux qui, la plupart du temps, se fournissent sur place à des prix plus ou moins onéreux présentant parfois des différences énormes d'une région à l'autre.

Il y a lieu de préciser qu'il ne s'agit pas là, pour le Contrôleur, de s'immiscer dans la direction des services. Sa fonction est uniquement de conseiller et de renseigner. Les Services doivent rester absolument maîtres de leur gestion et de l'opportunité de leur action. Ce sont eux qui doivent s'adresser de leur plein gré au Contrôleur pour recevoir les renseignements qui leur font défaut.

CHAPITRE V

LES COMITÉS DE CONTROLE FINANCIER

La réforme de la Comptabilité Publique réalisée de 1933 à 1936, a eu principalement pour objet d'apporter de la clarté dans les comptes et accroître la rapidité de leur centralisation, d'une part, et de rétablir le contrôle administratif, d'autre part. Ce dernier but a été atteint non seulement par les différentes mesures d'ordre comptable qui permettent de vérifier efficacement *a posteriori* les comptes des ordonnateurs, mais par un renforcement du contrôle préalable. Dans cette intention, ont été créés les Comités de Contrôle Financier.

Les Comités de Contrôle Financier institués dans chaque Ministère complètent et prolongent, par leur autorité et leur compétence, l'action des Contrôleurs des Dépenses Engagées.

Le Comité Supérieur de Contrôle Financier coordonne l'œuvre du contrôle préalable, le renforce et l'accroît en le plaçant sous l'égide de la Cour des Comptes.

§ 1. — LES COMITÉS DE CONTROLE FINANCIER

L'article 12 du décret-loi du 31 octobre 1935 a créé, dans chaque département ministériel, un Comité de Contrôle Financier.

Ce Comité est placé sous la dépendance hiérarchique du Ministre des Finances. C'est ce dernier qui en nomme tous les membres par décret, pour une période limitée à un an. La mission des membres du Comité ne peut pas être renouvelable plus de cinq années successives (1).

I

COMPOSITION DES COMITÉS DE CONTRÔLE FINANCIER

Le Comité de Contrôle Financier est composé de deux ou quatre membres. La moitié en est recrutée parmi les magistrats de la Cour des Comptes ou les membres de l'Inspection Générale des Finances. Ils représentent le Ministère des Finances, les autres membres représentant les Administrations intéressées sont nommés par le Ministre des Finances après avis de leur Ministre respectif. Ils sont recrutés parmi les Contrôleurs Généraux et Inspecteurs Généraux du Ministère intéressé, ou, à défaut, parmi des personnalités possédant une compétence administrative et technique particulière et occupant, d'ores et déjà, un emploi à la nomination du Gouvernement (2).

Le Contrôleur des Dépenses Engagées est membre de droit du Comité avec voix délibérative (3).

Malgré leur composition bipartite, les Comités de Contrôle Financier sont des organismes du Ministère des Finances. Les membres, choisis parmi les cadres des Administrations contrôlées, sont les représentants de leur Ministère, les avocats des Services auprès du

(1) Article 62 de la loi de Finances du 31 décembre 1938.

(2) La composition du Comité de Contrôle Financier auprès du Ministère des Finances est fixée par l'article 21 du décret-loi. Il comprend le Directeur du Contrôle des Administrations Financières, deux Magistrats de la Cour des Comptes et deux Inspecteurs des Finances dont l'un est président.

(3) Article 63 de la loi de Finances du 31 décembre 1938.

Comité, auquel ils apportent leur compétence technique indispensable.

Le Président du Comité est nommé par le Ministre des Finances et choisi uniquement parmi les membres de la Cour des Comptes ou de l'Inspection Générale des Finances. L'article 11 du décret du 31 octobre 1935 spécifie formellement que le Président dirige les travaux de son Comité et en est responsable devant le Ministre intéressé et le Ministre des Finances. A défaut d'explications, la responsabilité qui incombe au Président ne peut être qu'une responsabilité hiérarchique, qui jouera davantage vis-à-vis du Ministre des Finances, que du Ministre auprès duquel fonctionne le Comité.

En outre, l'article 11 du décret du 21 octobre 1935 prévoit que les « Présidents des Comités de Contrôle Financier se réunissent en conférence au moins chaque trimestre sur la convocation et sous la présidence du Ministre des Finances, qui coordonne l'ensemble des travaux ». Il ne semble pas que cette clause ait été appliquée depuis la création du Comité Supérieur de Contrôle Financier en 1936. Les fonctions de direction qui incombaient au Ministre des Finances relèvent actuellement de la Cour des Comptes.

II

ATTRIBUTIONS DES COMITÉS DE CONTRÔLE FINANCIER

Les attributions du Comité de Contrôle Financier complètent et élargissent celles des Contrôleurs des Dépenses Engagées. Le décret-loi prévoit qu'il peut être saisi de demandes d'avis qui sont de la compétence normale du Contrôleur; et il peut de sa propre autorité porter ses investigations sur le fonctionnement général de tout Service administratif.

A la demande du Ministre intéressé ou du Ministre des Finances, le Comité de Contrôle Financier examine les projets de loi soumis au contreseing ou à l'avis du Ministre des Finances, ainsi que les projets de budget et les demandes de crédits additionnels de toute nature.

A la demande du Contrôle des Dépenses Engagées, le Comité examine les projets de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du Ministre des Finances.

Ainsi le Comité de Contrôle Financier peut étudier toutes les affaires relevant de la compétence du Contrôle préalable. Il émet des avis qui sont communiqués au Ministre des Finances et au Ministre intéressé. Ces avis doivent être émis dans les 15 jours qui suivent la demande.

Par les avis qu'il émet sur les projets de lois, décrets, etc., à caractère financier, le Comité de Contrôle Financier renforce l'autorité du Contrôleur des Dépenses Engagées. Par les attributions que lui confère l'article 15 du décret, il complète l'action de ce dernier. L'article 15 stipule, en effet, que « le Comité de Contrôle Financier veille à l'observation des lois, des décrets et des décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents Services; il contrôle l'exercice du budget; il signale les abus, les erreurs et les fautes, recherche les économies à réaliser et propose les améliorations à apporter à l'organisation administrative du département ministériel auprès duquel il exerce sa mission ».

Le Comité de Contrôle Financier a donc les attributions les plus larges. C'est une Commission permanente des économies, chargée de la surveillance générale de l'activité et de l'organisation des Administrations. Il surveille l'exécution des lois, décrets, arrêtés, de caractère financier. Son rôle est extrêmement vaste et pourrait être très important. Il peut se

saisir de toutes questions administratives ou financières, virifier le fonctionnement de tous les Services, relever les abus et les lacunes et faire des propositions précises de réforme.

L'action du Contrôleur des Dépenses Engagées à l'intérieur du Comité de Contrôle Financier peut être considérable. Il doit être l'âme du Comité. Comme il suit au jour le jour l'exécution du budget et se trouve en contact permanent avec les Services, il en connaît les défauts, les lacunes. Il doit les indiquer au Comité, demander et diriger les enquêtes. Le Contrôleur doit appuyer son activité de contrôle sur les Comités, qui suppriment les limites que la loi de 1922 avait opposées à son action.

L'action du Comité de Contrôle Financier peut s'exercer sur tous les établissements autonomes et collectivités dépendant du Ministère contrôlé. Sa compétence s'étend sur toutes les opérations administratives, tant de l'Administration Centrale que des Services extérieurs.

Des enquêtes peuvent être effectuées, soit par les membres du Comité de Contrôle Financier, soit par des fonctionnaires des grands corps de l'Etat : Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances, Conseil d'Etat, Ingénieurs des Manufactures de l'Etat ou des corps de contrôle de chaque Ministère auquel le Président fait appel. La mission des enquêteurs est alors limitée à l'affaire qui leur est confiée. Ils assistent aux réunions du Comité en tant que rapporteurs spéciaux avec voix délibérative pour la discussion de la question qu'ils ont étudiée. Au cours de leur enquête, ils jouissent des droits d'investigation que le décret-loi a accordés au Comité.

L'article 16 du décret du 31 octobre 1935 reconnaît aux Comités de Contrôle Financier « le droit de consulter toutes pièces et tous documents relatifs à l'Administration financière des Services soumis à sa

surveillance, et de charger ses membres de recueillir sur place les éléments d'information utiles à son contrôle ». Le Comité peut faire des vérifications sur place ou sur pièces. Les enquêteurs peuvent donc se faire présenter tous les documents qu'ils jugent utiles à l'accomplissement de leur mission. Leurs droits sont sensiblement égaux à ceux des corps de contrôle de l'Etat.

L'article 16 semble limiter le droit d'investigation des membres du Comité à l'Administration financière des Services. Mais cette expression « Administration financière des Services » ne doit pas être prise dans son sens étroit. Il est certain que le droit de communication est sans limite, et s'exerce aussi bien aux enquêtes concernant la gestion financière proprement dite que l'Administration générale, tel que le prévoit l'article 15.

Enfin, le Comité du Contrôle Financier possède encore diverses attributions. L'article 14 du décret de 1935 prévoit que le « Comité de Contrôle est obligatoirement représenté dans toutes les commissions des marchés rattachées au département auprès duquel il exerce ses fonctions. Le représentant est choisi parmi les membres du Comité et possède les mêmes prérogatives que les autres membres des Commissions de marchés. »

L'article 18 du décret confie au Comité de Contrôle Financier le soin de surveiller spécialement la suite donnée aux observations formulées par la Cour des Comptes. Tous les référés de la Cour lui sont adressés. Il les transmet au Service intéressé, reçoit les réponses ou les provoque si l'Administration tarde à les fournir. Dans cet office, le Comité est un auxiliaire précieux de la Cour des Comptes, qu'il représente au sein des Administrations Centrales.

Enfin, certaines missions passagères peuvent être confiées aux Comités de Contrôle Financier. Ces or-

ganismes commencèrent à jouer un rôle assez important dans la réorganisation administrative amorcée au cours des années 1938 et 1939. Ils étaient les délégués de la Commission Supérieure des économies, pour quelques questions particulières, telles que les dérogations demandées par les Administrations au décret suspendant provisoirement le recrutement des fonctionnaires, etc.

Les constatations et observations du Comité de Contrôle Financier font l'objet de rapports adressés au Ministre des Finances et au Ministre intéressé. L'activité générale en est consignée dans un rapport annuel communiqué au Ministre intéressé, au Ministre des Finances, au Président du Conseil et à la Cour des Comptes qui coordonne l'action de tous les Comités.

§ 2. — *COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE FINANCIER*

Le Comité Supérieur de Contrôle Financier a été institué à la Cour des Comptes par l'article 21 de la loi du 13 août 1936.

Il est présidé par le Premier Président de la Cour des Comptes. Il comprend le Procureur Général près la Cour, un Président de Chambre et six Conseillers-maîtres. Des Conseillers référendaires de 2^e classe et des auditeurs sont adjoints au Comité Supérieur de Contrôle Financier, en qualité de rapporteurs.

En outre, les Présidents des Comités de Contrôle Financier près des Ministères et des Commissaires du Gouvernement sont nommés par décrets contre-signés du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, assistent aux séances du Comité Supérieur de Contrôle avec voix consultative pour les affaires ressortissant de leur département.

Chaque Ministère est représenté par un Commissaire. Les Commissaires du Gouvernement peuvent se faire accompagner au Comité Supérieur de Contrôle, par le Chef de Service compétent pour la question qui fait l'objet de la délibération (1).

Le Comité Supérieur de Contrôle a pour mission de coordonner l'action des Comités de Contrôle Financier. Il en centralise les résultats et établit le rapport général annuel résumant les constatations et observations des Comités de Contrôle Financier.

Le rôle du Comité Supérieur de Contrôle ne se limite cependant pas à cette mission de coordination. Il peut se saisir directement de toute question qu'il lui paraît utile de faire étudier soit par ses propres rapporteurs, soit par les Comités de Contrôle Financier. Il peut établir des plans de vérification pour l'ensemble des Comités de Contrôle. En bref, il guide et dirige l'action de ces derniers.

Les Comités de Contrôle Financier peuvent, de leur côté, le saisir de toute affaire qu'ils jugent utile, et notamment ils ont intérêt à s'appuyer sur sa haute autorité dans tous les cas où un litige peut s'élever entre eux et les Ministres intéressés.

(1) Article 2 du décret du 15 avril 1937.

ORGANISATION DU CONTROLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

CHAPITRE PREMIER

NÉCESSITÉ DU CONTROLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le Contrôle des Dépenses Engagées s'étend depuis quelques années aux dépenses des Services locaux. En effet, il serait inopérant, s'il se limitait à la surveillance des dépenses des Administrations Centrales. Les Services départementaux sont trop importants, et de par leur étendue territoriale et de par le montant des sommes qu'ils mettent en œuvre, pour être surveillés par un seul organisme situé au Ministère. L'action du Contrôleur Central doit donc se prolonger en permanence auprès des ordonnateurs secondaires, par l'intermédiaire des Contrôleurs locaux.

I

NÉCESSITÉ DE SURVEILLER LES DÉPENSES DANS LES DÉPARTEMENTS

Quelle que soit l'étendue des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, le Contrôleur des Dépenses Engagées placé auprès de l'Administration Centrale ne

peut qu'exercer une surveillance très lâche sur l'emploi des crédits délégués. La plus grande partie des dépenses effectuées dans les départements lui échappent. Seuls les engagements des Services extérieurs, qui, du fait de leur montant, doivent être approuvés par l'autorité supérieure, sont soumis à son visa.

Pour le reste, qui forme la grosse majorité des dépenses des Services extérieurs, le Contrôleur ne peut faire porter son examen que sur les délégations de crédits, et les comptes d'emploi des crédits délégués. Mais aucune vérification exacte ne peut être faite au vu de ces documents, sur lesquels les dépenses ne sont pas individualisées, mais portées globalement par chapitres et subdivisions de chapitre. Le rôle du Contrôleur se borne alors à s'assurer que les crédits accordés ne dépassent pas le montant des autorisations budgétaires et à enregistrer dans sa comptabilité le montant des délégations.

Du reste, même pour les engagements des Services extérieurs soumis, avec fiche, au visa du Contrôleur, il manque une phase très importante du Contrôle préalable : la vérification des paiements. Le Contrôleur ignore donc entièrement les modalités d'exécution des engagements auxquels il a donné son autorisation.

Cette imperfection du Contrôle permet de nombreuses irrégularités. Les ordonnateurs secondaires peuvent presque impunément imputer les dépenses sur des crédits affectés à d'autres besoins, exécuter des travaux non prévus par le budget et enfreindre les prescriptions légales concernant les engagements.

Ainsi, sans l'institution du Contrôle local, le Contrôle préalable établi au cours de si longues années n'avait qu'une faible efficacité sur une grande partie des dépenses de l'Etat. Presque toutes les dépenses de personnel, une grosse partie des frais de matériel lui échappaient. Sans relations avec les Services ex-

érieurs, les Contrôleurs ignoraient presque tout de la gestion administrative dans les départements, et ils devaient limiter leur action à la surveillance des actes de gestion que les Services Centraux voulaient bien soumettre à leur vérification.

II

LACUNES DU CONTRÔLE CENTRAL

En effet, même le Contrôle Central n'est pas sans lacunes si aucune surveillance ne porte sur les ordonnateurs secondaires. Pour se soustraire aux obligations du contrôle *a priori*, les Services des Ministères avaient toujours la possibilité d'engager sans visa et de payer par mandats sur crédits délégués, à l'insu du Contrôleur des Dépenses Engagées.

La législation tente de pallier ces inconvénients du Contrôle des Dépenses Engagées par deux décrets de 1937.

L'un, en date du 31 août 1937, prescrit que « les dépenses des Administrations Centrales et des Services Centraux ayant leur siège à Paris ne pourront faire l'objet d'ordonnances de délégation ; elles seront payées au moyen d'ordonnances directes par le Ministre ou, sur délégation de sa signature autorisée par décret, par un Directeur ou Chef de Service ».

L'article 2 de ce décret complète l'article 6 de la loi du 10 août 1922 concernant « les ordonnances de délégation qui seront soumises au visa du Contrôleur des Dépenses Engagées devront être accompagnées de toutes justifications ; elles comporteront notamment l'indication précise de l'objet de la délégation, ainsi que le compte d'emploi des crédits précédemment délégués au même ordonnateur secondaire ».

Le deuxième décret, daté du 29 décembre 1937,

complète les dispositions du premier. Il stipule que « les dépenses autres que celles des Administrations Centrales, qui font actuellement l'objet d'ordonnances de délégation au profit d'ordonnateurs secondaires du département de la Seine devront, dans toute la mesure du possible, être réglées par ordonnances directes ». Ainsi, le législateur a voulu assimiler aux dépenses des Ministères, les dépenses importantes effectuées par les ordonnateurs secondaires dans le département de la Seine et imputées sur des chapitres ouverts au profit des Services extérieurs. Ce texte trouve surtout son application pour des dépenses de matériel et des subventions.

L'article 2 du même décret tend à renforcer le contrôle sur les crédits délégués, en prescrivant que « le numéro et la date du visa apposé par le Contrôleur des Dépenses Engagées dans les conditions fixées par l'article 3 du décret du 13 juin 1923, devront être reproduits sur les ordonnances directes, et sur les ordonnances de délégation, s'ils ne figurent pas sur un document présenté à l'appui de ces derniers, lors du visa par le Contrôleur des Dépenses Engagées. Ces mêmes indications seront obligatoirement rappelées sur les demandes de délégation de crédits formulées par les ordonnateurs secondaires ou les services liquidateurs.

« Dans le cas où l'ordonnateur et le Contrôleur des Dépenses Engagées seraient d'accord pour estimer que les ordonnances de délégation soumises au visa de ce dernier ne peuvent être rapprochées d'un engagement déterminé, il devra être produit à l'appui de l'ordonnance un compte d'emploi des crédits précédemment délégués à l'ordonnateur secondaire intéressé, le Contrôleur des Dépenses Engagées pouvant en outre exiger la production de justifications de nature à établir la nécessité et l'importance des crédits. »

Ces mesures ne sont, en réalité, que des remèdes à l'effet incertain. Les Services peuvent difficilement donner un compte d'emploi détaillé des crédits de délégation, et le Contrôleur ne peut matériellement pas les examiner à fond.

Et encore, serait-ce possible, le contrôle de ces dépenses ne pourrait être qu'*a posteriori*, et partant inefficace. D'autre part, le texte prescrivant le paiement des dépenses du département de la Seine par ordonnances directes n'est ni précis, ni impératif. Comment et qui fera la discrimination des dépenses qui seront payées par l'Administration Centrale ou par l'ordonnateur secondaire qui a commandé, dirigé l'exécution des travaux?

Ainsi, ces prescriptions peuvent favoriser un renforcement du contrôle, mais elles ne sont pleinement efficaces que si un Contrôleur se trouve auprès des ordonnateurs secondaires pour sanctionner la gestion de ces derniers et signaler au Contrôleur Central les infractions qu'il relève.

III

NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE LOCAL POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées est non seulement l'auxiliaire indispensable du Contrôleur Central dans l'exercice de son contrôle proprement dit, il est également le collaborateur nécessaire à l'établissement de la comptabilité administrative.

L'institution du Contrôle des Dépenses Engagées a eu, dès son origine, une partie comptable qui ne fut pas clairement aperçue. La comptabilité des engagements qui lui est confiée est un fragment impor-

tant de la comptabilité administrative que les Administrateurs avaient cessé de tenir dès la seconde moitié du XIX^e siècle. Le décret de 1935, qui remet au Contrôleur des Dépenses Engagées la mission de tenir dans son ensemble la comptabilité administrative des Ministères près desquels il est placé, n'a fait qu'achever une réforme qui se trouvait en germe dans l'organisation même du système du Contrôle *a priori* en France.

Du moment que le Contrôleur des Dépenses Engagées faisait de la comptabilité administrative une comptabilité autonome et complète et qu'il exerçait son contrôle à la-fois sur les engagements et sur les ordonnancements, il n'était plus nécessaire de rattacher d'une manière artificielle les pièces justificatives de l'ordonnement à la comptabilité des paiements: la comptabilité administrative était personnalisée et pouvait produire elle-même ses justifications. C'est ce que fit la réforme de la Comptabilité Publique de 1936.

D'autre part, puisque le contrôle des engagements et des ordonnancements était effectué par le Contrôleur des Dépenses Engagées, il était inutile de faire exercer un second contrôle des ordonnancements par le Service de la Dépense de la Caisse Centrale du Trésor Public ou des Trésoreries Générales, et il devenait possible de rendre les agents de ces organismes à leurs attributions exclusives de caissiers.

Mais ces diverses possibilités ne peuvent se réaliser que si on applique dans son ensemble le principe du contrôle *a priori*, aussi bien auprès des ordonnateurs principaux que des ordonnateurs secondaires.

Les Contrôleurs des Dépenses Engagées exercent exclusivement leurs fonctions auprès des Administrations Centrales des Ministères. Il faut, pour les suppléer dans les départements, des agents chargés de tenir à l'intérieur du pays la comptabilité des opé-

rations accomplies par des ordonnateurs secondaires, et de surveiller les engagements et les ordonnancements. C'est à cette seule condition qu'il était possible de décharger les Services des Trésoreries Générales de leurs attributions de contrôle.

Si les Contrôleurs locaux n'étaient pas adjoints aux Contrôleurs Centraux des Dépenses Engagées, l'organisation comptable française serait incomplète et incohérente.

Aussi, le Contrôle local est-il à la base de l'organisation comptable, qui a fait du Contrôle *a priori* son élément essentiel de la Comptabilité Publique.

Quelle que soit par ailleurs son importance au point de vue contrôle proprement dit, ce sont en réalité ces considérations d'ordre comptable qui ont provoqué la création du Contrôle local des Dépenses Engagées en France.

CHAPITRE II

ORGANISATION DU CONTROLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le principe du Contrôle local des Dépenses Engagées a été extrêmement long à se concrétiser.

Durant les années qui suivirent la promulgation de la loi du 10 août 1922, les lacunes du contrôle provenant de l'absence de toute surveillance des ordonnateurs secondaires n'avaient pas échappé au législateur. Aussi, l'article 133 de la loi de Finances du 16 avril 1930 prévoit-il l'extension des Dépenses Engagées aux opérations des ordonnateurs secondaires. Ces prescriptions restèrent lettre morte. Il semble que ni l'Administration, ni le Parlement ne voulurent aller plus avant dans la voie d'une réforme qui menaçait d'être considérable. Nul ne voulait prendre une décision grave de conséquences, et à la suite d'une enquête, menée en 1931, il fut admis que la tâche des Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées serait trop complexe et que la création du nouveau Service entraînerait des frais considérables.

Le Contrôle local des Dépenses Engagées devait être créé par une voie détournée. Le Gouvernement sollicite, par un projet de loi en date du 18 juin 1936, l'autorisation de procéder par décret à une réforme générale de la Comptabilité Publique. Le blanc-seing ainsi demandé est refusé par le Sénat; mais, au nom de la Commission de Réforme de l'Etat, M. le Séna-

teur MAULION fait observer au Ministre des Finances qu'il tient de la loi du 16 avril 1930 les pouvoirs suffisants pour réaliser la réforme projetée. La Haute Assemblée adopte une résolution par laquelle elle invite le Gouvernement à poursuivre la réforme de la Comptabilité Publique et du Contrôle « en réalisant immédiatement toutes les mesures qui peuvent être prises par la voie réglementaire, et en saisissant le Parlement d'un projet complet pour celles qui relèveraient de la loi ».

C'est dans ces conditions qu'est intervenu le règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1936, pris en application de l'article 133 de la loi de Finances du 16 avril 1930 et organisant le Contrôle local des Dépenses Engagées. Ce règlement d'Administration Publique est suivi immédiatement d'un décret simple portant la même date et relatif à la Comptabilité Administrative. Ces deux textes ont, d'une part, créé le Service du Contrôle local des Dépenses Engagées, d'autre part, fixé ses attributions.

En ce qui concerne l'organisation du Service, les textes du 1^{er} septembre 1936 sont extrêmement laconiques. L'article 1^{er} du règlement d'Administration Publique prévoit que « le contrôle local des dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général et des budgets annexes rattachés audit budget, institué par l'article 133 de la loi du 13 avril 1930, est confié par département ou groupes de départements à des fonctionnaires désignés par le Ministre des Finances ». Ce texte est complété par l'article 1^{er} du second décret, qui n'est pas plus explicite : « Il est institué, dans chaque département pourvu d'une Trésorerie Générale, un Service local de Contrôle des Dépenses Engagées. »

En l'absence d'éclaircissements complémentaires, il semble que le législateur ait prévu l'organisation d'un

Service de Contrôle local, indépendant, et ayant son siège près de chaque Trésorerie Générale.

En revanche, les deux décrets du 1^{er} septembre 1936 ont fixé avec une extrême précision les attributions du Contrôleur local, sous réserve de dispositions particulières à définir ultérieurement par décrets au Conseil d'Etat pour les dépenses ressortissant aux Ministères de la Défense Nationale. Ces attributions sont sensiblement les mêmes que celles des Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, compte tenu des perfectionnements qui ont été apportés à l'institution.

Les Contrôleurs locaux occupent dans l'organisation administrative française une place symétrique à celle des Contrôleurs centraux auprès des Ministères. Comme ces derniers, ils doivent remplir des fonctions bien définies de Contrôleur, de Conseiller financier, de comptable.

En tant que Contrôleur, le Contrôleur local des Dépenses Engagées a pour mission de contrôler non seulement l'engagement des dépenses, mais aussi leur ordonnancement.

Le Contrôleur local intervient tout d'abord à l'origine même des opérations de la dépense. Conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1937, toute décision prise par un ordonnateur secondaire et ayant pour effet d'engager une dépense doit être soumise au visa préalable du Contrôleur local. Les dépenses des Services départementaux des Ministères de la Défense Nationale n'échappent pas à cette règle absolument générale. L'article 6 prévoit seulement que des modalités particulières d'application seront édictées au sujet de ces dépenses.

Les propositions d'engagements sont examinées aux mêmes points de vue que ceux auxquels sont vérifiés les engagements des Ministères par le Contrôleur

central. L'article 3 précise que le Contrôleur local examine les engagements « au point de vue de l'imputation de la dépense, des disponibilités des crédits délégués, de l'exactitude des évaluations, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois ou règlements, de l'exécution du budget, en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les Finances publiques ». A cette fin, le Contrôleur local reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses. Ce droit de communication doit être compris dans son sens le plus large, et est analogue à celui du Contrôleur central.

La sanction de l'examen de l'engagement par le Contrôleur local peut être le refus de visa si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités. En cas de désaccord persistant entre le Contrôleur et l'ordonnateur, le Contrôleur local en réfère au Contrôleur des Dépenses Engagées du Ministère intéressé. « Si le désaccord persiste entre le Contrôleur et le Ministre intéressé, il ne peut être passé outre au refus de visa que sur avis conforme du Ministre des Finances, dans les conditions prévues par l'article 5, paragraphe 5, de la loi du 10 août 1922. »

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées exerce également son contrôle sur les mandats de paiement émis par les ordonnateurs secondaires (l'article 4 du règlement d'Administration Publique stipule que tous les mandats doivent être revêtus du visa du Contrôleur local). Ceux qui n'auraient pas fait l'objet de cette formalité sont nuls et sans valeur pour les comptables du Trésor. Cette prescription a exactement la même portée que celle concernant le visa des ordonnances par le Contrôleur central.

Avant d'apposer son visa, le Contrôleur local s'assure « notamment que les mandats se rapportent à

des engagements de dépenses déjà visés par lui et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements et dans celle des crédits délégués ». Il examine d'autre part si le mandat émis est régulièrement imputé et que son mandatement reste dans les limites des crédits disponibles; il vérifie la régularité des justifications proscrites; il contrôle la conformité des énonciations des mandats et des bons de caisse.

Pour qu'il puisse exercer ce contrôle, « il reçoit communication de toutes pièces justificatives de dépenses. Si les mandats lui paraissent entachés d'irrégularités, le Contrôleur local les vise avec observations et transmet le dossier de l'affaire au Contrôleur des Dépenses Engagées du Ministère intéressé. Si celui-ci maintient lesdites observations, il ne pourra être procédé au paiement des mandats ainsi visés qu'après autorisation du Ministre des Finances. »

Toutefois, si l'irrégularité provient de l'absence de crédits suffisants, ou de défaut de justifications et pièces régulières, le visa doit être refusé, comme le Trésorier-Payeur Général refusait autrefois l'apposition du « vu bon à payer » dans les mêmes cas. Une note explicative exposant les motifs du refus de visa devra alors être adressée à l'ordonnateur pour chaque mandat ou groupe de mandats, entachés de la même irrégularité.

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées veille également à la conservation des droits de l'Etat, pour toutes les recettes de caractère non fiscal ni domanial ou assimilées. A cet effet, il provoque s'il y a lieu l'établissement par les Administrations des titres de perception. Si l'Administrateur s'y refuse, le Contrôleur local saisit le Contrôleur des Dépenses Engagées du Ministère intéressé; en cas de désaccord persistant, ce dernier adresse un rapport motivé au Ministre des Finances.

Comme le Contrôleur central, le Contrôleur local

doit jouer auprès des ordonnateurs secondaires un rôle de Conseiller financier, aussi bien pour le compte du Pouvoir central que pour le compte des Administrations locales. Vis-à-vis du Pouvoir central, il doit être un agent de renseignements. Il est l'auxiliaire immédiat des Contrôleurs centraux. L'article 2 du règlement d'Administration Publique lui impose « d'adresser aux Contrôleurs des Dépenses Engagées des Ministères, de leur propre initiative ou sur la demande de ceux-ci, leur avis motivé sur les demandes de crédits émanant des Services locaux auprès desquels ils exercent leurs fonctions. Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles. »

Leur rôle ne doit pas se borner à remplir les prescriptions réglementaires. Ils doivent adresser, soit de leur propre initiative, soit sur la demande des Contrôleurs centraux, tous les documents ou renseignements qui leur paraissent nécessaires au fonctionnement du Contrôle. Entre autres, ils doivent donner leur avis sur les propositions budgétaires des Services locaux et les divers projets émanant des Administrations centrales. Placés auprès des Services d'exécution, ils sont à même de donner à leur sujet une appréciation judicieuse et extrêmement utile, au point de vue financier.

Ce rôle de Conseiller financier doit être également rempli auprès des Administrations qu'ils surveillent. Le Contrôleur local est un expert financier mis à la disposition des Chefs des Services locaux, qui doivent le consulter pour résoudre les difficultés d'ordre financier. Le Contrôleur local doit, à ce point de vue, exercer, dans le cadre du département ou de la région, la même fonction que celle remplie par les Contrôleurs centraux auprès des Ministères.

Enfin, le Contrôleur local des Dépenses Engagées a un rôle de comptable extrêmement important. Tout

d'abord, il doit tenir la comptabilité proprement dite des Dépenses Engagées. Aux termes de l'article 8 du décret simple du 1^{er} septembre 1936, il enregistre toutes les opérations dont les Contrôleurs des Dépenses Engagées sont chargés par application de la loi du 10 août 1922 et de l'article 133 de la loi du 16 avril 1930, et tous les titres de recette et de dépense sur lesquels ils ont apposé leur visa. Mais surtout le législateur lui a conféré une fonction particulièrement importante dans les rouages de la Comptabilité Administrative, fonctions qui ont été largement décrites par différents textes, et particulièrement par le décret simple du 1^{er} septembre 1936 sur la Comptabilité Administrative.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS COMPTABLES DU CONTRÔLEUR LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

Les attributions du Contrôleur local des Dépenses Engagées en matière de comptabilité administrative ont été fixées par le décret simple du 1^{er} septembre 1936 et par la circulaire du 10 décembre 1936.

Le premier de ces textes détermine le rôle du Contrôleur local, dans le cadre du nouveau système comptable, et la circulaire précise les modalités d'application.

L'article 2 du décret du 1^{er} septembre 1936 confie aux Services locaux des Dépenses Engagées le soin de tenir « la comptabilité administrative des recettes et des dépenses de l'Etat ».

Le décret poursuit en stipulant « qu'aucun paiement ne peut être effectué qu'au vu d'un titre portant la signature d'un ordonnateur et le visa d'un Contrôleur des Dépenses Engagées, sauf les exceptions prévues par décrets rendus sur la proposition du Ministre des Finances pour les dépenses qui, par leur nature, ne sont pas susceptibles d'un ordonnancement préalable au paiement ».

« Les recettes pour lesquelles un mode spécial de recouvrement n'a pas été prescrit par les lois et règle-

ments ne peuvent être perçues qu'en vertu d'un titre portant la signature d'un ordonnateur et le visa d'un visa du Contrôleur des Dépenses Engagées. »

« Les comptables du Trésor chargés de la réalisation des recouvrements et des paiements doivent s'assurer, sous leur responsabilité, que les titres de recettes, les ordonnances ou mandats sont revêtus du visa du Contrôleur des Dépenses Engagées. »

Pour faciliter le contrôle, l'article 6 ordonne que « les mandats émis par les ordonnateurs secondaires sont obligatoirement assignés sur les caisses des Trésoreries Générales auprès desquelles ceux-ci sont accrédités par des arrêtés ministériels. Ils sont visés par le Contrôleur local des Dépenses Engagées du département dans lequel le paiement doit être effectué. Les ordonnances directes ne peuvent être assignées que sur la caisse centrale du Trésor Public. »

Le décret du 1^{er} septembre 1936 fait du Contrôleur local le comptable administratif de tous les Services départementaux de l'Etat. Il complète les dispositions du décret-loi du 31 octobre 1935 qui confiait la comptabilité administrative des Ministères au Contrôleur local des Dépenses Engagées. La comptabilité des ordonnancements est donc, grâce à l'institution du Contrôle local, une comptabilité complète.

D'autre part, le décret du 1^{er} septembre 1936 active la réforme de la comptabilité. La tenue de la comptabilité se trouvant désormais confiée à un Service personnalisé, qui doit, avant de passer les opérations en écritures, examiner leur régularité à l'aide de pièces justificatives, il était possible de rendre ce Service de comptabilité autonome et de le charger d'apporter lui-même ses justifications. C'est ce que précisent les articles 10 et 12 du décret; ce dernier prévoit que « des nomenclatures détermineront les pièces justificatives à joindre par les Administrations aux titres

de recette, ordonnances et mandats qu'ils adressent aux Contrôleurs des Dépenses Engagées ». Cette transformation fondamentale de l'organisation comptable renouvelle complètement le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs par la Cour des Comptes. La Haute Juridiction peut exercer sa mission sur la comptabilité administrative elle-même, puisque cette comptabilité est tenue avec exactitude et que toutes les pièces établissant les droits des créanciers et constatant l'ordonnancement des créances, au lieu d'être rattachées en fin d'exercice, comme par le passé, à la comptabilité des paiements, sont actuellement produites au soutien de la comptabilité des ordonnancements.

Pour hâter ce contrôle, le décret du 1^{er} septembre a prévu une centralisation rapide et systématique de cette comptabilité. « Les Contrôleurs locaux doivent transmettre mensuellement à chacun des Contrôleurs centraux des Ministères, en vue de l'établissement des comptabilités centrales, des relevés détaillés des opérations effectuées au titre du budget de leur ministère. Ces relevés sont certifiés conformes à leurs écritures par les Administrateurs et le Trésorier Général. Ils sont accompagnés de pièces justificatives (art. 10). Les Contrôleurs Généraux reprennent dans leur comptabilité les opérations effectuées par les Contrôleurs locaux. » Par ailleurs, l'article 11 prévoit que « le Chef du Service centralisateur des opérations des caisses du Trésor qui, dans les conditions prévues à l'article 3, ont effectué des paiements sans ordonnance préalable, transmet chaque mois aux Contrôleurs des Dépenses Engagées de chaque Ministère le montant par chapitre des dépenses effectuées sans ordonnancement préalable dans les conditions prévues à l'article 3 ». Les Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, après avoir, en accord avec les Services liquidateurs, vérifié ces opérations, les reprennent

elles aussi dans leurs écritures. Ainsi est constituée la comptabilité administrative de chaque Ministère.

En rétablissant une comptabilité administrative, la réforme du 1^{er} septembre 1936 a, dans la pratique, réalisé une séparation complète entre la comptabilité des ordonnancements et la comptabilité des paiements. Il en est résulté une transformation profonde des usages administratifs antérieurs, et la circulaire du Ministère des Finances du 10 décembre 1936 a dû préciser les formalités d'ordonnement et les détails de la nouvelle comptabilité, qui entrerait en vigueur à dater du 1^{er} janvier 1937.

Jusqu'à cette date, d'après les règles générales tracées par le décret du 31 mai 1862, en matière de dépenses publiques, la libération de l'Etat était constatée par la remise au payeur du mandat revêtu de l'acquit de l'ayant droit. Cette justification, constatant à la fois l'ordonnement et le paiement de la créance, était produite à la Cour des Comptes avec les pièces établissant le service fait, mais cette Haute Juridiction n'était appelée à se prononcer sur les actes des ordonnateurs et des comptables qu'après mise en état d'examen de toutes les justifications concernant un exercice déterminé.

Puisque le titre constatant la dette de l'Etat, appelé jadis mandat, doit être joint désormais comme pièce justificative à la comptabilité administrative des ordonnancements, il ne peut plus être utilisé comme un titre de paiement transmis au créancier qui le remet au comptable payeur pour servir quittance. Il fallait modifier la présentation des pièces de dépenses.

La circulaire du 10 décembre 1936 prévoit l'établissement de deux pièces distinctes. L'ordonnateur délivré pour chaque mandatement :

1^o Un mandat, destiné à être produit à l'appui de

la comptabilité administrative. Cette pièce n'est plus un titre de paiement, mais un titre de consommation des crédits budgétaires. Elle porte, en plus du nom, de la qualité du créancier, et, le cas échéant, du compte à créditer, l'objet de la créance, les justifications produites et enfin l'imputation budgétaire de la dépense;

2° Un bon de caisse, qui constitue le titre de paiement proprement dit; c'est lui qui est transmis au créancier, et qui, une fois acquitté, est remis au comptable payeur pour être produit à titre de justification à l'appui de la comptabilité des paiements. Ce bon de caisse mentionne l'objet et le montant de la créance, ainsi que l'exercice auquel se rapporte le service fait, le nom et la qualité du créancier, et enfin la durée limite de sa validité, compte tenu de la nature et, s'il y a lieu, de l'exercice d'origine de la créance.

Les émissions de ces mandats et de ces bons de caisse sont consignées par les ordonnateurs secondaires sur un livre-journal. Chaque mandatement est affecté d'un numéro d'ordre, reproduit sur le mandat et le bon de caisse.

En principe, chaque mandat ne doit concerner qu'une seule créance et un seul créancier. Mais il arrive que les justifications de service fait qui provoquent le mandatement sont communes à plusieurs créanciers; tel est le cas, par exemple, en matière de traitements et indemnités, ou lorsqu'il s'agira, soit du règlement du prix de travaux ou fournitures exécutés en vertu d'une adjudication comportant plusieurs lots, soit du règlement simultané du prix des travaux et des honoraires dus à l'architecte. L'ordonnateur a, dans ce cas, la faculté de grouper sur une même formule de mandat plusieurs créanciers comportant des justifications communes; mais, en tout état de cause, il établit toujours un bon de caisse distinct pour chaque créancier.

Chaque jour les ordonnateurs secondaires établissent un relevé dit « bordereau d'émission » des mandats et bons de caisse émis par eux dans la journée. Ce bordereau d'émission est adressé au Contrôleur local des Dépenses Engagées, accompagné, d'une part, des mandats auxquels sont jointes les justifications de service fait ou des demandes d'avances présentées par les régisseurs de dépenses, et éventuellement des demandes de paiement par virement de compte ; d'autre part, des bons de caisse rattachés aux mandats qu'ils concernent.

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées exerce alors sur les mandats et bons de caisse son contrôle dans les conditions décrites précédemment. Ce contrôle sur les mandatements aboutit à l'apposition d'un visa sur chacun des bons de caisse correspondants. Puis il retourne aux ordonnateurs le bordereau d'émission accompagné des bons de caisse. Il conserve à l'appui de sa comptabilité les mandats et les pièces justificatives afférentes à ces mandats.

Les ordonnateurs renvoient ensuite au comptable payeur le bordereau d'émission après l'avoir revêtu d'une formule d'accusé de réception, et fait parvenir aux ayants droit les bons de caisse qui serviront à leur règlement.

Au vu de ces documents qui lui sont transmis chaque jour par les ordonnateurs secondaires, les Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées tiennent la comptabilité qui leur est imposée par le décret du 1^{er} septembre 1936, suivant les règles prescrites par la circulaire du Ministère des Finances en date du 14 décembre 1936. Cette comptabilité comporte des écritures journalières qui sont récapitulées en fin de chaque mois.

Au fur et à mesure qu'il reçoit les bordereaux d'émission des ordonnateurs, le Contrôleur local des

Dépenses Engagées inscrit les mandats sur un carnet dit d'enregistrement des mandats (1). L'aménagement de ce carnet permet en particulier de confronter le montant des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires et celui des mandats émis. Un autre carnet, dit carnet spécial n° 2, sert à enregistrer les retenues et précomptes exercés sur les bons de caisse.

A la fin de chaque mois, le Contrôleur local des Dépenses Engagées totalise les chiffres portés sur le carnet d'enregistrement des mandats. Il procède d'autre part au classement des pièces qu'il a retenues par devers lui, mandats et pièces justificatives afférentes à ces mandats, et qui doivent venir au soutien de ses écritures. Les divers mandats du mois sont, avec leurs pièces justificatives, classés par chapitre et par ordonnateur. Pour chaque catégorie, il est dressé un bordereau dit « détaillé » qui récapitule les mandats par chapitre et par ordonnateur. Ensuite, pour chaque département ministériel, il est procédé à un nouveau classement de ces catégories déjà constituées, par ordonnateur, et pour chaque ordonnateur par chapitre budgétaire, dans l'ordre croissant des numéros des chapitres. Puis il est établi de nouveaux bordereaux dits « récapitulatifs » qui, en fait, récapitulent par Ministère les mandats inscrits sur les bordereaux détaillés.

D'autre part, après rapprochement des écritures du Contrôleur local, et des comptes parallèles du Trésorier-Payeur Général, il est confectionné des bordereaux dits « sommaires » qui récapitulent les mandats par ordonnateur. Ces bordereaux sont contresignés à la fois par le Contrôleur local des Dépenses Engagées, le Trésorier-Payeur Général, et soumis pour accord au visa des ordonnateurs.

Ces relevés mensuels, ainsi établis aux termes du

(1) Ce carnet est décrit par la circulaire du 14 décembre 1936 sous le titre « Carnet modèle 1 ».

décret du 1^{er} septembre 1936, doivent être adressés, avec les mandats et pièces justificatives correspondantes, aux Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées. Ces derniers prennent ces écritures dans leur comptabilité, établissent un relevé général des dépenses de leur Ministère et envoient un exemplaire de ce relevé au Ministère des Finances, et un autre exemplaire appuyé des mandats et pièces justificatives à la Cour des Comptes.

TROISIÈME PARTIE

LACUNES ET RÉFORMES DU SYSTÈME DE CONTROLE PRÉALABLE

L'institution du Contrôle des Dépenses Engagées, telle qu'elle fonctionne actuellement, a une utilité indéniable. Si elle n'a jamais atteint le but que se proposait le législateur, c'est-à-dire de supprimer les dépassements de crédits, elle a du moins contribué dans une très large mesure à améliorer la gestion financière des Services Publics. Du reste, la mission qui lui avait tout d'abord été assignée était beaucoup trop ambitieuse. L'exécution intégrale du budget dans les limites imposées par le Parlement ne dépend pas uniquement de la volonté des Administrateurs. Les circonstances politiques, économiques et sociales réagissent trop vigoureusement sur l'exécution du budget, pour qu'on puisse juger les résultats du contrôle préalable, seulement au montant des crédits additionnels demandés chaque année par le Gouvernement.

Il est préférable d'apprécier l'œuvre de cette institution sur le plan du contrôle financier proprement dit, c'est-à-dire au point de vue de l'observation des règles administratives qui président à la gestion des Services publics.

Le Contrôle des Dépenses Engagées a donné des résultats incontestables. Les Administrations ne peuvent plus commettre impunément des infractions patentées; et souvent les pratiques irrégulières qui s'étaient ouvertement et couramment dans certains Ministères ont pris fin. Par ailleurs, le Contrôleur est un auxiliaire précieux du Ministre des Finances, pour l'élaboration des lois financières. Il fournit des renseignements utiles et exacts sur la situation des crédits et les besoins des services, permettant de serrer de plus près la réalité dans les évaluations du budget.

Mais le Contrôle des Dépenses Engagées est loin d'être l'institution harmonieuse et complète dont l'image peut ressortir de l'étude des textes. Il n'est pas cet organisme essentiel du contrôle de l'exécution du budget, voulu par le législateur, organisme qui permet la surveillance tout entière de la gestion des ordonnateurs, en vérifiant la dépense à son origine même, avant qu'elle ne soit engagée, et en réunissant tous les éléments nécessaires au contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes, qui devient, ainsi, rapide, actuel et efficace.

Il semble que, depuis le moment où le Contrôle des Dépenses Engagées a fait sa première apparition dans la législation française, deux tendances opposées ont coexisté dans l'esprit du législateur. D'une part, il était désireux d'appliquer le contrôle préalable; d'un autre côté, il a toujours hésité à instituer dans la pratique un système de contrôle *a priori*, logique, complet et doté de tous les moyens qui lui sont nécessaires. Il est résulté de cette dualité d'opinion, accompagnée d'une timidité excessive dans les réalisations, un système de Contrôle des Dépenses Engagées dont les lacunes de droit ou de fait lui enlèvent une partie de son efficacité.

Il faut reconnaître, par contre, que les essais effectués depuis cinquante ans dans l'Administration française et le fonctionnement du système, aussi imparfait soit-il, ont eu le mérite d'accoutumer les esprits à l'idée du contrôle préalable. Toutes les oppositions qu'il avait soulevées lors de sa création sont tombées, les preuves d'efficacité demandées par les détracteurs ont été fournies. Actuellement, l'habitude est prise, les essais ingrats et infructueux ont été faits; toutes les conditions sont réunies pour entreprendre une refonte du système, une réforme qui porterait moins sur les principes de base que sur les conceptions pratiques d'application.

CHAPITRE PREMIER

LACUNES DU CONTROLE CENTRAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le fonctionnement du Contrôle central des Dépenses Engagées prête à de nombreuses critiques. Les unes concernent des lacunes de droit, subsistant dans la législation; les autres visent le fonctionnement du Service et l'application qui a été faite des textes.

I

LACUNES DE DROIT

Le principal défaut de l'organisation du Contrôle des Dépenses Engagées réside dans sa conception elle-même. Le législateur français a choisi le système de Contrôle interne. Le Contrôleur des Dépenses Engagées est le subordonné hiérarchique du Ministre des Finances; c'est ce dernier qui est le véritable Contrôleur des Finances dans le système administratif français. Il s'ensuit que le Contrôleur des Dépenses Engagées possède, malgré les pouvoirs exorbitants qui lui sont conférés par la loi, une autorité réelle très restreinte. Il n'impose sa décision que dans les litiges courants, journaliers et de peu d'importance. Il ne fait prévaloir son point de vue que vis-à-vis

des services. Mais dès qu'il s'agit d'une affaire d'une certaine amplitude ou à laquelle le Ministre intéressé attache une importance particulière, — et alors l'infraction revêt maintes fois une certaine gravité, — le Contrôleur se heurtera à une opposition qu'il ne pourra pas réduire de lui-même. Son rôle se bornera à transmettre au Ministre des Finances le litige qui deviendra une affaire de Gouvernement. Très souvent le Ministre des Finances cédera devant l'insistance de ses collègues. Car si la coutume lui reconnaît une prépondérance en matière financière, et l'obligation d'être « féroce » à l'égard des autres membres du Gouvernement pour tout ce qui est demande de crédits, par contre, elle ne lui donne aucun droit, et il n'a pas de lui-même l'autorité nécessaire pour faire prévaloir dans les cas particuliers l'intransigeance des prescriptions budgétaires et la rigidité des règles d'une saine gestion administrative. Par solidarité avec ses collègues, le Ministre peut toujours autoriser des engagements et des paiements indus, malgré l'opposition du Contrôleur des Dépenses Engagées. A plus forte raison peut-il être fâcheusement tenté de passer outre quand il s'agit de son propre Ministère.

Le législateur a essayé d'appuyer l'action du Contrôleur des Dépenses Engagées sur la haute autorité de la Cour des Comptes. La création des Comités de Contrôle Financier et du Comité Supérieur de Contrôle Financier a été un pas dans cette voie, mais l'essai fut insuffisant. En effet, le Contrôle des Dépenses Engagées et le Comité de Contrôle Financier sont deux organismes juxtaposés, agissant parallèlement et conjointement du fait de la présence et de la participation prépondérante du Contrôleur aux travaux du Comité. Mais aucun texte n'établit de liens officiels entre le Contrôleur et la Cour des Comptes. Le Contrôleur ne peut pas saisir la Haute Assemblée

d'un litige survenant entre lui et les Services vérifiés. Réglementairement, il ne doit saisir que le Ministre des Finances. S'il veut faire intervenir la haute juridiction financière, il doit le faire par le truchement du Comité de Contrôle Financier. Mais, alors, il n'existe plus entre les Services cette liaison rapide qui, seule, peut prévenir les fautes et les infractions, rapidité de décision et d'intervention, qui est le fondement même du Contrôle préalable. Il faut que le Contrôleur obtienne la réunion du Comité de Contrôle Financier. Ce dernier saisira le Comité Supérieur, dont les réunions sont trimestrielles, et la Cour des Comptes ne connaîtra l'infraction que plusieurs mois après la date où elle a été commise. Elle se bornera à présenter des observations rétroactives, qui ne réparent pas les erreurs du passé et n'engagent pas l'avenir.

D'autre part, en ne précisant pas les sanctions que peuvent encourir les ordonnateurs qui ne se soumettent pas aux décisions du Contrôleur des Dépenses Engagées, la loi a rendu extrêmement aléatoire le refus de visa. La responsabilité personnelle et civile dont parle la loi de 1922 ne peut être mise en jeu. Il reste donc les sanctions administratives qui ne sont pas prévues par les textes. Mais ces sanctions sont appliquées par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire intéressé. En l'espèce, ce sera le Ministre qui aura explicitement ou implicitement donné son approbation de passer outre à l'interdiction du Contrôle. En fait, la seule sanction du visa de l'engagement est le refus de visa du titre de paiement. Elle consiste à faire supporter les fautes d'un fonctionnaire à un tiers de bonne foi, qui aura exécuté toutes les clauses du marché. Il est donc inutile de préciser que le visa de l'ordonnance n'est jamais refusé pour défaut de visa de l'engagement. Il semble bien que l'application des règles qui régissent le Contrôle

des Dépenses Engagées et la soumission des ordonnateurs aux décisions du Contrôleur viennent d'ailleurs de la discipline administrative et de la conscience professionnelle des agents, que de l'efficacité des sanctions.

II

LACUNES DE FAIT

A ces omissions de la législation, qui constituent une tare grave du Contrôle, s'ajoutent des lacunes de fait qui entravent singulièrement le fonctionnement de cet organisme.

Tout d'abord, la contexture du budget et les procédés suivant lesquels sont présentés certains engagements, sont une entrave à un contrôle régulier des engagements. Malgré la règle de l'universalité budgétaire, il existe encore un bon nombre de crédits contractés. Ces crédits font l'objet de comptes de Trésorerie comportant des recettes en atténuation de dépenses. Les recettes et les dépenses n'apparaissent pas dans le compte budgétaire que tient le Contrôleur. Seules les dépenses excédant les recettes, et de ce fait imputées sur le budget, sont soumises au visa du Contrôleur. Il en résulte que la majeure partie des dépenses de l'espèce échappent à la vérification du Contrôleur. Il en est ainsi de certains frais de service de l'Etat, remboursés en partie par des collectivités locales, notamment les « frais de service des comptables du Trésor ».

Par ailleurs, certains crédits délégués sont alloués, pour l'année entière, aux ordonnateurs secondaires sur des bases forfaitaires. Ces dépenses sont engagées globalement au début de l'année, alors qu'il s'agit en fait de dépenses considérables qui souvent donnent lieu à conclusion de marché après appel à

la concurrence, et que, par conséquent, les engagements devraient être effectués individuellement par fiche. Ce procédé est fréquemment employé pour l'allocation de frais de service à certains fonctionnaires locaux.

Mais ces pratiques comptables n'offriraient pas de grands inconvénients si le Contrôleur des Dépenses Engagées avait la possibilité matérielle d'assumer sa fonction dans tout son ensemble. Or, le Service du Contrôle dans chaque Ministère n'est pas suffisamment important pour remplir, dans des conditions satisfaisantes, la tâche qui lui incombe. Jusqu'en 1936, le Contrôleur des Dépenses Engagées n'avait pour le seconder que quelques agents subalternes dont le rôle se limitait uniquement à tenir les livres comptables. Il était seul pour examiner les engagements et les propositions budgétaires. La création des Contrôleurs adjoints lui apporte une aide précieuse, certes, mais encore insuffisante. Le fonctionnement du Contrôle des Dépenses Engagées souffre du défaut de personnel expérimenté. Le Contrôleur et son adjoint ne peuvent étudier toutes les affaires qui leur sont soumises. Pressés par la nécessité d'agir rapidement, ils n'ont pas le temps de réunir la documentation suffisante, d'étudier les éléments d'appréciation des dépenses ou des demandes de crédit, de parfaire leur connaissance technique. Ils sont contraints à se borner à l'examen de quelques affaires qui leur paraissent, à tort ou à raison, particulièrement intéressantes, et, en fait, le reste leur échappe.

En plus, le Contrôleur se heurte parfois à l'hostilité très nette des Services contrôlés, qui voient dans le Contrôleur un adversaire auquel il faut se soustraire. Le Contrôleur est alors cantonné dans une sphère étroite, et son rôle n'est plus que de donner des visas. Dès que la dépense est particulièrement importante et met en jeu des intérêts plus ou moins

nombreux, les Services essayent, par des moyens détournés, d'obtenir le visa sans que le Contrôleur puisse faire des observations. Le procédé le plus fréquemment employé est de soumettre le projet de marché au dernier moment, afin de ne pas laisser au Contrôleur le délai suffisant de procéder à un examen attentif, délai qui nécessairement est assez long, puisque souvent le Contrôle ne possède pas la documentation et les connaissances nécessaires à une vérification complète et immédiate de l'affaire. Il est bien connu que, dans les Ministères de la Défense Nationale, le Contrôleur des Dépenses Engagées n'avait qu'un rôle passif.

Enfin, la troisième lacune du fonctionnement du Contrôle des Dépenses Engagées concerne l'application des dispositions réglementaires relatives à la Comptabilité Administrative. La comptabilité et le contrôle des recettes, prescrits par l'article 1^{er} du décret du 25 juin 1934, et par les articles 4, 5 et 7 du décret du 1^{er} septembre 1936, ne sont pas établis, sauf au Contrôle des Dépenses Engagées du Ministère des Finances. Soit par suite du désir de ne pas accroître le Service du Contrôle, soit par suite de l'opposition des Services intéressés, dans la plupart des Ministères la comptabilité administrative n'est pas tenue par le Contrôleur des Dépenses Engagées. Le décret-loi du 31 octobre 1935 est en fait resté lettre morte.

Il est du reste assez curieux de constater que les prescriptions concernant la comptabilité administrative n'ont pas été exécutées en ce qui concerne le Contrôle central, alors que ce sont les seules qui ont été mises en œuvre dans le fonctionnement du Contrôle local des Dépenses Engagées.

CHAPITRE II

LACUNES DU CONTROLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

Il semble bien que, dans la pensée des réformateurs de la comptabilité publique, l'extension du Contrôle préalable aux ordonnateurs secondaires devait être une des grandes innovations du décret du 1^{er} septembre 1936. Le Contrôleur local devait être le « Conseiller financier » du Préfet, comme le Contrôleur central était le « Conseiller financier » du Ministre à Paris. Le système devait fortement lier le réseau de surveillance renfermant à la fois le Pouvoir exécutif et ses agents dans les départements.

Mais ce but n'a jamais été atteint, car l'organisation du Contrôle local des Dépenses Engagées, telle qu'elle a été réalisée, n'a pas permis à cet organisme d'exercer son rôle de surveillance préalable.

Les décrets du 1^{er} septembre 1936 n'ont édicté aucune disposition précise concernant l'organisation du Contrôle local des Dépenses Engagées. La seule indication donnée par les deux décrets était que le Service devait être institué dans chaque Trésorerie Générale. Toute latitude par conséquent paraissait laissée à l'Administration. En fait, elle s'est heurtée à de sérieux obstacles, et les mesures qui ont été finalement prises n'ont pu être que des expédients.

Puisqu'il s'agissait d'instituer un nouveau Service, il fallait qu'il y eût des crédits. En réalité, avant même la promulgation des décrets du 1^{er} septembre, l'Administration voyait ses moyens extrêmement limités du fait des déclarations faites au Sénat, au nom de la Commission des Finances, par M. Abel GARDEY, lors de la discussion des articles de la loi du 13 août 1936, concernant la création d'une 4^e Chambre et d'un Comité Supérieur de Contrôle Financier à la Cour des Comptes. Indiquant les conditions dans lesquelles il acceptait la réforme de la comptabilité publique, M. Abel GARDEY avait précisé : « La création d'un cadre de Contrôleurs des Dépenses Engagées dans les départements ne saurait être admise sans l'autorisation préalable du Parlement. Sur ce point, il conviendra seulement de procéder à des études et à quelques essais. L'action de ces Contrôleurs devra, au surplus, s'exercer dans le cadre des Trésoreries Générales, et de telle sorte que le fonctionnement de ces organismes ne soit pas troublé... Nous entendons également que la responsabilité pécuniaire des comptables publics justiciables de la Cour reste entière en ce qui concerne la vérification du « service fait » et l'exacte imputation budgétaire des recettes et des dépenses. »

Après la promulgation des décrets du 1^{er} septembre 1936, l'Administration s'est heurtée aux mêmes oppositions pour la mise sur pied du Service de Contrôle local des Dépenses Engagées. Elle n'a pu obtenir la création d'un corps spécial de Contrôleurs départementaux, même en se basant sur les dispositions de l'article 133 de la loi du 16 avril 1930. Les crédits nécessaires lui ont été refusés « pour des raisons supérieures d'économie ».

Contrainte de se maintenir dans les limites fixées, dès le mois d'août, par la Commission des Finances du Sénat, l'Administration avait, pour seule ressource,

de recourir, pour l'exercice du Contrôle local des Dépenses Engagées, aux agents des Trésoreries Générales. C'est ce qui fut fait par le décret du 23 novembre 1936.

Le décret du 23 novembre 1936 se borne à confier le Contrôle local des Dépenses Engagées à un Chef de Service du Trésor. Il est ainsi conçu :

« ARTICLE PREMIER. — A titre provisoire, peuvent être chargés des fonctions de Contrôleur des Dépenses Engagées prévues par le décret du 1^{er} septembre 1936, portant réforme de la comptabilité publique, les Chefs de Service du Trésor occupant dans les Trésoreries Générales les emplois suivants :

« 1^o Deuxième fondé de pouvoirs sans service;

« 2^o Chef de la Dépense.

« ARTICLE 2. — Les Chefs de Service du Trésor appelés à exercer les fonctions de Contrôleur des Dépenses Engagées dans les départements sont désignés nominativement par arrêté du Ministre des Finances. »

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées a bien été choisi parmi un des deux agents désignés par le décret, mais le Service d'exécution qui, sous les ordres du Contrôleur, a été chargé, dans les Trésoreries Générales, de participer au fonctionnement de la nouvelle institution, a été, en fait, le Service de la Dépense.

Bien que la solution adoptée par l'Administration dans le décret du 23 novembre ait été présentée comme provisoire, les textes ultérieurs l'ont confirmée plus ou moins tacitement, et cette organisation subsiste encore.

Les circulaires de la Direction de la Comptabilité Publique, en date des 10 et 14 décembre 1936, destinées à préciser les modalités d'application des décrets du 1^{er} septembre 1936, ne sont pas très explicites à ce sujet. En réalité, elles sont essentiellement consa-

créées à définir l'organisation de la nouvelle comptabilité des ordonnancements et s'occupent de déterminer les nouvelles catégories d'écritures et les nouvelles formalités auxquelles sont soumises les Administrations. Elles sont beaucoup plus sommaires en ce qui concerne les attributions proprement dites de « Contrôle » du Contrôleur local des Dépenses Engagées. Elles ne donnent aucune précision sur la personnalité et le statut du nouveau fonctionnaire. Elles n'indiquent absolument pas la façon dont l'action du Contrôleur se juxtapose à celle du Trésorier-Payeur Général. Parfois même, elles semblent les confondre.

Le principe de l'attribution du Contrôle local au Service de la Dépense des Trésoreries Générales, provisoire à l'origine, a été confirmé par le décret du 10 mars 1937, qui complète l'article 1^{er} du décret du 23 novembre 1936 dans ces termes : « Lorsque le fonctionnaire désigné à titre provisoire pour exercer les fonctions de Contrôleur local des Dépenses Engagées se trouve en position d'absence régulière, il est remplacé, selon le cas, par le Chef du Service de la Dépense de la Trésorerie Générale ou par le fonctionnaire chargé de l'intérim de ce Service. »

En présence de la volonté du Pouvoir exécutif de ne pas se prononcer définitivement sur la personnalité et les fonctions du Contrôleur local, l'usage s'est chargé de donner une solution, et la personnalité du Contrôleur local disparaît entièrement devant celle beaucoup plus importante du Trésorier-Payeur Général.

C'est, du reste, ce qu'avoue d'une manière déguisée le décret du 23 février 1938, qui étend à l'Afrique du Nord les décrets du 1^{er} septembre 1936 relatifs à la réforme de la Comptabilité Publique. L'exposé des motifs déclare l'intention du Gouvernement d'étendre à l'Afrique du Nord le système de Contrôle local des Dépenses Engagées. Il est rédigé ainsi :

« Le Contrôle local des Dépenses Engagées par les ordonnateurs secondaires du budget de l'Etat et des budgets annexes a été appliqué dans la métropole depuis le 1^{er} janvier 1937, en vertu des décrets du 1^{er} septembre 1936. Les résultats satisfaisants ont fait ressortir l'efficacité du nouveau système et les avantages que l'on retirerait de sa généralisation. Il a donc semblé opportun de soumettre au Contrôle préalable sur place des représentants qualifiés de l'Administration des Finances, et selon une procédure analogue à celle qui est suivie dans la métropole, les dépenses engagées en Afrique du Nord par les ordonnateurs secondaires du budget de l'Etat. »

Or, ce décret est rédigé ainsi :

« ARTICLE PREMIER. — Les dispositions du décret du 1^{er} septembre 1936 sont étendues à l'Afrique du Nord à compter du 1^{er} avril 1938.

« ARTICLE 2. — Les fonctions du Contrôleur local des Dépenses Engagées sont remplies en Afrique du Nord par les Trésoriers Généraux à Alger, Tunis et Rabat, et les Payeurs Principaux à Oran et Constantine. »

Ici, on n'a donc pas cru devoir recourir au truchement des Chefs de Service.

Dans ces conditions, il est possible de conclure que, dans le système actuel du Contrôle local, les fonctions de Contrôleur dans les départements de la métropole sont exercées actuellement par des agents agissant entièrement pour le compte du Trésorier-Payeur Général.

La solution adoptée par l'Administration française présente deux anomalies.

Tout d'abord, il est paradoxal de confier la mission extrêmement importante, consistant à contrôler pour la première fois la gestion des ordonnateurs secondaires, qui sont pour la plupart des fonctionnaires de rang élevé, à un agent qui appartient de toute ma-

nière à un cadre subalterne. Il eût été indispensable pour renforcer et asseoir l'autorité d'un Contrôleur, qui sera combattu du seul fait de sa nouveauté, que les Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées eussent, de par leur recrutement et de par leurs émoluments, « un rang administratif au moins égal à celui des ordonnateurs soumis à leur contrôle ».

D'autre part, la tentative effectuée pour faire revivre la comptabilité administrative des ordonnancements ne pouvait avoir des chances de succès que si cette comptabilité devait demeurer complètement autonome par rapport à la comptabilité des paiements. C'est à cette seule condition que la confrontation ultérieure des deux séries de comptabilité pouvait donner toutes garanties. Il était assez curieux de remettre le soin de tenir cette comptabilité des ordonnancements au Service même qui était chargé de la comptabilité des paiements.

Ces erreurs d'application sont la cause immédiate de l'échec de la réforme de Contrôle des Dépenses Engagées de 1936. Presque toutes les dispositions du décret du 1^{er} septembre 1936, relatives à la comptabilité administrative, ont été appliquées. Mais en ce qui concerne le Contrôle local des Dépenses Engagées, aucune mesure n'a été prise. Le règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1936 est resté lettre morte, et, malgré les textes, le Contrôle local des Dépenses Engagées n'existe pas en France.

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées ignore tout des engagements de dépenses dans le département, et il ne peut être question pour lui, ni de les prendre en comptabilité, ni de les contrôler comme le prévoit l'article 3 du règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1936. Il n'existe pas plus de visa préalable des engagements de dépenses que de comptabilité des dépenses engagées. Du fait même des traditions d'indépendance des Administrateurs

provinciaux, dont le prestige sur le plan local est en général d'autant plus grand qu'ils ont la faculté de dépenser davantage, il eût été de toute manière assez difficile d'amener des ordonnateurs, avant de passer une adjudication ou de conclure un marché, à soumettre leur projet à l'approbation d'un fonctionnaire représentant le Ministre des Finances. La difficulté devenait insurmontable du fait que l'agent chargé du Contrôle local des Dépenses Engagées était, à tous points de vue, un fonctionnaire subalterne. Du reste, l'Administration ne chercha jamais à résoudre le problème. La circulaire du 14 décembre 1936 prévoyait bien « qu'une instruction ultérieure déterminerait les conditions d'application de l'article 3 du décret du 1^{er} septembre 1936 et préciserait, en ce qui concerne le Contrôle local de l'engagement des dépenses, les attributions et les responsabilités propres du Contrôleur local des Dépenses Engagées ». L'instruction annoncée n'a jamais été publiée.

Les Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées n'exercent pas davantage les attributions consultatives que leur confèrent les textes réglementaires. Il est inutile d'insister sur l'accomplissement de leur fonction de Conseillers financiers des Administrations locales. Ne visant pas les engagements de dépenses, ils ne peuvent, à plus forte raison, prétendre conseiller et influencer les ordonnateurs dans leur gestion financière. Quant à leurs relations avec les Contrôleurs centraux, elles sont inexistantes, non seulement du fait de leur abstention totale dans le Contrôle préalable, mais surtout pour une raison qui révèle, d'une façon symptomatique, la situation tragique de l'état d'esprit de l'Administration. Les Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées sont les subordonnés des Trésoriers-Payeurs Généraux, donc des agents du Trésor qui relèvent de la Direction de la Comptabilité Publique au Ministère des Finances.

Les Contrôleurs centraux relèvent de la Direction du Budget. Or, il paraît qu'il y a là un obstacle insurmontable aux communications directes entre Contrôleurs centraux et Contrôleurs locaux. La Direction de la Comptabilité Publique, craignant peut-être de perdre une partie de ses attributions, s'est toujours opposée à ce que les Contrôleurs centraux adressent directement aux Contrôleurs locaux une demande de renseignements. Au cas où un Contrôleur central désirerait obtenir d'un Contrôleur local une précision quelconque sur un point de service, il devrait adresser sa demande à la Direction du Budget et du Contrôle Financier; qui la transmettrait à la Direction de la Comptabilité Publique. Cette Direction ferait parvenir elle-même la demande à l'intéressé. La réponse reviendrait par ce même circuit!

D'autre part, dans la mesure où la réforme du 1^{er} septembre 1936 a été appliquée, les dispositions prises pour le contrôle des ordonnancements sont très contestables. Le Contrôleur local des Dépenses Engagées ne remplit que partiellement les fonctions qui lui sont imparties par le règlement d'Administration Publique; son intervention se double, en apparence tout au moins, d'une action similaire du Trésorier-Payeur Général.

La mission principale du Contrôleur local des Dépenses Engagées, en ce qui concerne le contrôle des mandatements, est de s'assurer que les mandats soumis à son visa « se rapportent à des engagements de dépenses déjà visés par lui et se maintiennent dans la limite de ces engagements ». Il est bien évident que cette confrontation ne peut être faite, puisque, en aucune manière, le Contrôleur local n'est appelé à connaître des engagements. Comme il ne peut exercer cette partie essentielle de sa fonction, le Contrôleur en est réduit à exercer un contrôle formel des mandats. Cette vérification porte sur deux points.

Le premier concerne la régularité formelle des pièces de dépenses. C'est la partie la plus facile du contrôle. Le Contrôleur s'assure de l'authenticité des signatures, de la disponibilité des crédits, de la conformité des énonciations portées sur les mandats et les bons de caisse, de la régularité des pièces justificatives jointes aux mandats.

Le deuxième point sur lequel porte le contrôle est le bien-fondé des créances. A l'aide de pièces justificatives, le Contrôleur examine si la dette a été régulièrement liquidée, si toutes les clauses du marché ont été exécutées, etc. Cette tâche est déjà beaucoup plus délicate que la première. C'était sans doute une des raisons pour lesquelles les auteurs de la réforme de 1936 désiraient la présence d'un fonctionnaire compétent et éprouvé. Mais il n'est pas possible d'effectuer convenablement cette sorte de vérification, si le Contrôleur ignore les engagements et ne peut pas suivre au jour le jour la vie des Services.

En somme, la vérification du nouveau Contrôleur local des Dépenses Engagées est exactement la même que celle qui était naguère exercée par le Service de la Dépense pour le compte du Trésorier-Payeur Général. Du reste, il n'y a pas lieu d'en être surpris, puisque le Service du Contrôle local des Dépenses Engagées est identique au Service de la Dépense des Trésoreries Générales.

Ce qui est le plus curieux, c'est que l'Administration n'ait pas cru devoir supprimer l'intervention du Trésorier-Payeur Général.

Après avoir accompli, plus ou moins efficacement, ses diverses besognes de contrôle, le Contrôleur local appose sur les mandats sa signature, qu'il fait précéder de la mention « Vu, le Contrôleur local des Dépenses Engagées ». Or, on retrouve toujours sur les bons de caisse l'ancienne formule : « Vu, bon à payer », apposée par le Trésorier-Payeur Général. Il

semblerait de prime abord que le Contrôleur local vérifie le mandat proprement dit, dans les conditions décrites ci-dessus, et que le Trésorier-Payeur Général fait procéder à un examen du bon de caisse. On ne voit pas sur quoi pourrait porter ce nouveau contrôle du comptable, et il semble qu'il doit reprendre en tous points la vérification déjà faite par le Contrôleur, et que ce deuxième examen est absolument superflu. En réalité, il n'existe pas deux formes de contrôle juxtaposées ou superposées. C'est le même Service qui appose successivement les deux formules de visas sur les deux pièces de dépense. Mais, suivant les besoins de la cause, ce Service s'appelle, tantôt Contrôle local des Dépenses Engagées, tantôt Service de la Dépense de la Trésorerie Générale.

On voit à quelles complexités et à quelles formules inutiles a abouti l'application de la réforme du Contrôle des Dépenses Engagées, et le désir de l'Administration de donner l'illusion que le Contrôleur local des Dépenses Engagées est un fonctionnaire autonome et indépendant, alors qu'il n'est qu'un agent subalterne du Trésorier-Payeur Général, agissant exclusivement pour le compte de celui-ci. La seule conclusion possible, c'est que rien n'a été changé dans l'exercice de ce contrôle, par la réforme du 1^{er} septembre 1936.

Par contre, les dispositions du décret du 1^{er} septembre 1936, relatives à la tenue de la comptabilité des mandatements, ont eu un sort beaucoup plus heureux. Le Contrôleur local s'acquitte parfaitement de cette partie de sa mission, et il le fait dans les conditions décrites précédemment. Il existe actuellement une comptabilité administrative. Mais la volonté du législateur, exprimée par le règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1936, de rendre cette comptabilité autonome, personnifiée par le

Service du Contrôle des Dépenses Engagées s'interposant entre les ordonnateurs et les comptables du Trésor, n'a jamais été réalisée. Ce sont les comptables du Trésor aux-mêmes et la Direction de la Comptabilité Publique au Ministère des Finances, qui jouent le rôle fondamental dans l'élaboration de cette comptabilité. En effet, pour la raison déjà vue, que les Contrôleurs locaux sont des agents des Trésoreries Générales, et, de ce fait, dépendent hiérarchiquement de la Direction de la Comptabilité Publique, les documents mensuels de la comptabilité administrative ne sont pas adressés directement aux Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, comme le voulaient les règlements, mais à la Direction de la Comptabilité Publique. Pour des considérations de fait, c'est cet organisme qui centralise et classe les relevés mensuels et les pièces justificatives et les envoie directement à la Cour des Comptes, sans que les Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées n'aient à intervenir.

Tel est le fonctionnement du Contrôle local des Dépenses Engagées. Il n'exerce aucun contrôle et ne joue qu'un rôle épisodique dans l'établissement de la comptabilité administrative.

Pour le juger, il suffit de se rapporter à la description qu'en fit M. le Procureur Général à la Cour des Comptes GODIN dans son discours à l'audience solennelle du 4 octobre 1938 :

« Les mesures prescrites ont eu sur place le sort le plus inattendu. Elles ont accru simplement la besogne matérielle de quelques agents. Mais, en matière de contrôle, autant dire qu'elles n'ont touché à rien, et que, par rapport au passé, la situation demeure à peu près complètement inchangée.

« Pendant ses vacances de 1937, un Président de Chambre de la Cour des Comptes, que je connais bien, eut la curiosité de visiter quelques Trésoreries

Générales, pour se renseigner sur la mise en application de la réforme locale.

« Il arrive ainsi, un jour d'août, chez le Trésorier Général d'un département important. Il lui demande de le mettre en rapport avec le Contrôleur local des Dépenses Engagées.

« — C'est, lui dit le Trésorier Général, mon second fondé de pouvoirs.

« Il ajoute :

« — Je vais l'appeler et vous pourrez échanger des idées avec lui.

« Premier étonnement pour le magistrat de la Cour des Comptes. Un des tuteurs financiers d'un des grands départements de France, le Conseil judiciaire de la Préfecture, est, simplement, le second fondé de pouvoirs de la Trésorerie Générale!

« Que ce fonctionnaire soit un employé de mérite, nul doute. Mais le Préfet ne représente-t-il pas toujours — si rien n'est changé à notre régime constitutionnel — le Gouvernement? Il est, n'est-il pas vrai? le premier magistrat du département. Or, voici que la réforme de 1936 le subordonne parfois, en fait, au deuxième fondé de pouvoirs de la Trésorerie Générale.

« Résultat : que le second fondé de pouvoirs de la Trésorerie ne vise pas une décision du Préfet, et cette décision devient nulle.

« C'est déjà curieux. Mais voici mieux.

« Que le second fondé de pouvoirs de la Trésorerie Générale ne vise pas un mandat émis par le Préfet, et son propre chef — le chef du second fondé de pouvoirs, c'est-à-dire le Trésorier Général, — ne pourra payer ce mandat. Si bien que ces deux hommes : le Trésorier Général et son second fondé de pouvoirs, seront, à l'égard l'un de l'autre, tantôt chef et tantôt subordonné.

« Nous ne dirons pas que c'est dramatique. Mais nous pensons que ces paradoxes donnent au sérieux des choses financières et administratives une sorte d'aspect étourdi, voire un peu comique. Il semble que l'autorité exécutive se soit laissé aller ici à un mouvement d'exceptionnelle fantaisie que les inspireurs de la réforme n'avaient pas prévu.

« Mais voici notre magistrat de la Cour des Comptes en présence du second fondé de pouvoirs de la Trésorerie Générale, Contrôleur local des Dépenses Engagées.

« On cause.

« Le magistrat pose cette première question :

« — Comment avez-vous organisé le Service local du Contrôle des Dépenses Engagées?

« Et le Contrôleur local, sans hésitation, de répondre :

« — Mais il n'y a pas de Service local, à proprement parler, du Contrôle des Dépenses Engagées. Il y a moi, qui suis Contrôleur local, mais, vous l'avez bien deviné, pour la forme seulement. Je ne suis qu'un figurant. Je ne contrôle rien. Je signe uniquement.

» Pour contrôler effectivement, comme le voudrait le décret du 1^{er} septembre 1936, c'est au moins cinq ou six agents de plus qu'il eût fallu me donner et les affecter à ce Service, en choisissant des agents sérieux, expérimentés, possédant les règles de la comptabilité publique, comme nous arrivons à les connaître après dix ou quinze années d'application.

« Le magistrat indiscret continue ses questions :

« — Vous n'avez donc jamais eu à refuser votre visa?

« — Jamais, puisque je le donne de confiance, automatiquement.

« — Et partant, jamais de conflit avec la Préfecture devant être porté devant le Contrôleur de Paris ou le Ministre?

« — Naturellement. Je répète : mon seul rôle de Contrôleur général se borne à donner, sans trop savoir pourquoi, un grand nombre de signatures.

« — Le décret de 1936 décidait qu'il serait établi une nouvelle nomenclature des pièces justificatives. Cette nomenclature vous a-t-elle paru efficace? Rationnelle?

« — J'ignore cette nouvelle nomenclature, qui ne m'est jamais parvenue.

« — Vous savez qu'en vertu du décret du 1^{er} septembre 1936, le Contrôleur local formule des avis spontanés ou provoqués sur les demandes de crédit émanant des Services locaux. Avez-vous eu de nombreux avis à formuler en ces matières?

« — Jamais cette disposition n'est entrée dans la pratique. Heureusement d'ailleurs, car la question dépasse tellement mon emploi et ma compétence que je n'aurais pas pu répondre.

« — Les prescriptions relatives à l'envoi mensuel aux Contrôleurs des Dépenses Engagées des Ministères des relevés des écritures s'effectuent, j'imagine, régulièrement?

« — Nous n'envoyons rien aux Contrôleurs des Ministères. Nous n'envoyons nos relevés qu'au Ministère des Finances; Direction de la Comptabilité Publique, comme avant la réforme. S'il nous fallait en envoyer aussi aux Contrôleurs des Dépenses Engagées des Ministères dans les conditions fixées par le décret, un tel supplément de travail rendrait un surcroît de personnel absolument indispensable.

« Une autre question préoccupait le magistrat : les opérations décrites dans la comptabilité de la caisse permettraient-elles les rapprochements périodiques avec la comptabilité des Contrôleurs des Dépenses Engagées?

« Là-dessus, il lui fut répondu avec une franchise toute spontanée que les deux comptabilités étaient

tenues par le même bureau de la Trésorerie, c'est-à-dire par le Contrôleur local lui-même et son personnel, et qu'ainsi le rapprochement était mieux que périodique. Il était permanent.

« Le magistrat était édifié.

« Et dans sa pensée, il conclut ceci :

« Telle qu'elle a été étendue au département, l'organisation nouvelle apparaît toute théorique, inapplicable, génératrice d'inharmonie dans la hiérarchie des fonctions. Elle a alourdi l'Administration financière de nouveaux cadres. Elle l'a rendue plus compliquée. Pratiquement, c'est tout.

« Phénomène curieux et qui vaut d'être relevé ! Elle rappelle, sait-on quoi ? L'Administration byzantine au ^xe siècle. A Byzance, disent les auteurs, l'Administration financière souffrait de la complexité des Services, des lenteurs de la bureaucratie, et, surtout, des prévarications dont se rendaient coupables les fonctionnaires à tous les degrés de la hiérarchie.

« Empressons-nous de dire que, sur ce dernier point, au moins, il ne semble pas qu'une assimilation avec la nôtre puisse être faite.

« Pour le reste, on s'avisa, à Byzance, de surveiller les agissements des fonctionnaires tenus pour suspects (logothètes, protonotaires des thèmes) par d'autres fonctionnaires chargés de contrôler les dépenses et d'en référer au grand logothète.

« Cette innovation, dont on attendait beaucoup, ne permit rien.

« C'est qu'elle péchait par la base, nous dit l'historien. Les nouveaux fonctionnaires occupaient dans les cadres de la noblesse administrative un rang souvent inférieur à celui de la noblesse qu'ils avaient charge de contrôler, et de qui dépendaient leur avancement et leurs gratifications. Leur contrôle devenait illusoire.

« A dix siècles de distance, la réforme s'est donc

assuré la gloire d'avoir plagié Byzance, et notre République d'avoir repris, avec la même inexpérience et le même insuccès, les innovations financières de l'Orient au Moyen Age.

« Nous voilà loin de la pensée exprimée dans un passage du rapport à M. le Président de la République précédant le texte du décret du 1^{er} septembre 1936 : « Il fallait faire revivre l'édifice harmonieux « qu'avaient bâti les grands administrateurs de l'Empire et de la Restauration. »

CHAPITRE III

RÉORGANISATION DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

Bien que l'immensité des tâches auxquelles les Pouvoirs publics ont à faire face actuellement, détourne l'attention des questions de technique financière, il paraît néanmoins opportun de réorganiser dans son ensemble le Contrôle des Dépenses Engagées et d'en faire un organisme logique, complet, harmonieux, simple et efficace.

Du reste, la réforme administrative dont les grandes lignes viennent d'être fixées, doit faciliter beaucoup la réorganisation du Contrôle des Dépenses Engagées. Inversement, une refonte du Contrôle préalable doit favoriser la réforme de l'Administration française. Si l'œuvre du Gouvernement doit aboutir à une déconcentration et à un assouplissement des Services, elle doit également rétablir la responsabilité effective des fonctionnaires. Or, il ne saurait y avoir de responsabilité réelle sans contrôle efficace.

Il ne s'agit pas, en ce qui concerne le Contrôle des Dépenses Engagées, de créer un système nouveau. Tous les principes posés par le législateur au cours des vingt dernières années sont excellents. Il n'a manqué que la volonté de les appliquer.

Pour donner au Contrôle des Dépenses Engagées tout le développement nécessaire, il faut :

— Lui donner l'indépendance en le rattachant à la Cour des Comptes;

— Le renforcer en améliorant le fonctionnement des Contrôles centraux;

— Le rendre complet en créant un corps de Contrôleurs locaux spécialisés.

§ 1. — EXERCICE DU CONTROLE PRÉALABLE PAR LA COUR DES COMPTES

L'attribution du Contrôle des Dépenses Engagées à la Cour des Comptes se conçoit aisément pour des motifs techniques et politiques.

Cette Haute Assemblée est chargée par la Constitution coutumière de la France, du Contrôle des Finances. Ce Contrôle porte sur la gestion des deniers, c'est-à-dire l'action des comptables du Trésor Public, et sur la gestion des crédits, c'est-à-dire sur l'action des ordonnateurs.

Or, le Contrôle de la gestion des crédits s'effectue en deux temps :

— Au moment de l'emploi des crédits, c'est le contrôle *a priori* de l'engagement des dépenses;

— Après l'exécution de la dépense, c'est le contrôle *a posteriori* de la comptabilité administrative.

Ces deux contrôles sont intimement liés et forment les deux branches d'un même système de surveillance.

Il est donc paradoxal et illogique de faire relever ces deux parties d'un contrôle, qui est unique en son principe, de deux organismes différents, c'est-à-dire de la Cour des Comptes, s'il s'agit du Contrôle de la Comptabilité Administrative, et du Ministère des

Finances, s'il s'agit du Contrôle de l'Engagement des Dépenses.

D'autre part, il a déjà été signalé à plusieurs occasions que le Contrôle des Dépenses Engagées devrait être exercé par une autorité indépendante du Pouvoir exécutif. Seul un organisme échappant aux difficultés quotidiennes de l'Administration pourra imposer aux Ministres le respect des principes de la Comptabilité Publique.

On objectera sans doute que l'attribution de pouvoirs de contrôle préalable, très étendus, à la Cour des Comptes, a l'inconvénient d'enlever au système de Contrôle des Dépenses Engagées, la soupape de sûreté que constitue, dans l'organisation actuelle, le pouvoir de décision en dernier ressort du Ministre des Finances, qui ne reste pas toujours insensible aux sollicitations de ses collègues. Membre du Gouvernement, le Ministre des Finances comprend les difficultés des Administrations, et autorise, quand il le juge utile, les infractions indispensables. Or, la Cour des Comptes est une juridiction intègre, habituée à juger d'après des principes rigides, et ignorant tout des faits et des obligations qui s'imposent dans l'exécution des Services. Il serait donc à craindre que l'exercice du Contrôle des Dépenses Engagées par la Cour des Comptes, ne devînt trop strict et ne constituât une entravé au bon fonctionnement de l'Administration.

Cette objection ne paraît pas d'une très grande valeur. Une plus grande rigueur dans l'exercice d'un Contrôle des engagements ne pourra qu'améliorer la gestion financière de l'Etat. D'autre part, n'étant pas directement aux prises avec les difficultés quotidiennes de l'Administration, la Cour des Comptes peut juger avec plus de sérénité l'importance des conflits et l'opportunité de permettre des infractions aux rè-

gles budgétaires. Enfin, il est certain que les magistrats de cette Haute Juridiction ont une connaissance suffisante de l'Administration active, pour apporter dans l'exercice de leur contrôle, toute la souplesse désirable. De plus, en cas de conflit persistant, il sera toujours possible de recourir à l'autorité suprême de l'Etat.

Aussi, l'édifice central du Contrôle des Dépenses Engagées doit-il être la Cour des Comptes. Il faut créer, au sein de cette Haute Assemblée, un organisme permanent qui n'aura plus de simples attributions consultatives, comme le Comité Supérieur de Contrôle Financier, appelé le plus souvent à émettre des considérations rétrospectives sur les infractions commises par les ordonnateurs, mais qui possèdera un pouvoir de décision rapide et immédiat.

Les Contrôleurs des Dépenses Engagées près des Ministères doivent rendre compte de leur action à cet organisme supérieur de contrôle. Ils le saisissent de tous les litiges survenant entre eux et les Services contrôlés. La Cour des Comptes doit juger en dernier ressort, et prendre des décisions applicables sous peine de sanctions.

§ 2. — *AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DU CONTROLE CENTRAL*

Les lacunes du fonctionnement des Contrôles centraux des Dépenses Engagées peuvent être facilement comblées.

Le rattachement du système de contrôle préalable à la Cour des Comptes est déjà de nature à accroître l'autorité des Contrôleurs des Dépenses Engagées. Toutefois, il y aurait intérêt à renforcer l'indépendance de ces fonctionnaires vis-à-vis des Mi-

nistres, en les plaçant, au point de vue disciplinaire, sous la protection de la Cour des Comptes. Suivant la méthode adoptée en Belgique, aucune sanction disciplinaire ne pourrait être prise à leur encontre sans l'avis conforme de la Haute Juridiction. De même, les Contrôleurs pourraient saisir la Cour de toute mesure susceptible de leur porter préjudice.

Naturellement, la subordination des Contrôleurs des Dépenses Engagées à la Cour des Comptes, dans l'exécution du Contrôle, et l'intervention de cette institution dans l'application de la discipline, ne doivent pas supprimer les liens qui rattachent ces agents au Ministre des Finances. Les Contrôleurs continuent à être nommés sur proposition de ce dernier, et à être choisis parmi le personnel des Finances. Ils doivent, en effet, rester les représentants de l'Administration des Finances au sein des Ministères contrôlés, et il ne saurait être apporté aucune modification à leur mission d'informateur du Ministre des Finances.

Par ailleurs, il est indispensable d'établir des sanctions, applicables aux ordonnateurs qui se soustraient délibérément aux règles de la Comptabilité Budgétaire. C'est une condition essentielle du fonctionnement du Contrôle. Le principe de la responsabilité illimitée des ordonnateurs a été, jusqu'à présent, la principale cause de l'inapplication des sanctions. Il convient donc de ramener les pénalités disciplinaires et pécuniaires à la mesure des moyens dont disposent les ordonnateurs, et de juger non pas en fonction du montant des dépenses irrégulièrement engagées, mais en considération de la faute administrative qui a été commise.

Enfin, il y a lieu de doter les Contrôleurs centraux des moyens matériels suffisants pour remplir leur mission, et notamment pour tenir la comptabilité administrative dont ils doivent avoir la responsabilité.

§ 3. — ORGANISATION DU CONTRÔLE LOCAL DES DÉPENSES ENGAGÉES

L'organisation du Contrôle local des Dépenses Engagées est la réforme la plus importante à introduire. L'attribution du titre de Contrôleur à un employé des Trésoreries Générales entretient une équivoque qui ne peut masquer la carence complète du système.

On a pensé qu'il y aurait intérêt à mettre les textes en harmonie avec la réalité et à conférer au Trésorier-Payeur Général les fonctions de Contrôleur local des Dépenses Engagées. Cette solution éviterait la constitution d'un corps de Contrôleurs spécialisés dont la création soulève, de la part de certains, quelques critiques.

La première objection élevée à l'encontre de l'existence d'un corps spécialisé de Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées concerne la situation administrative qu'il faudrait donner à ces agents. Instituer dans un département un Contrôleur « ayant rang administratif au moins égal à celui des ordonnateurs soumis à son contrôle », ce serait admettre la présence d'une autorité supérieure à celle du représentant du Gouvernement dans le département, c'est-à-dire du Préfet. Cette hypothèse est impossible à réaliser, car il est indispensable que celui à qui incombe la responsabilité, conserve la pleine indépendance de ses décisions. Or, un Contrôleur local, strictement spécialisé dans ses fonctions, serait en fait un véritable « sur-préfet », ce qui constituerait une sérieuse atteinte à la hiérarchie administrative dont l'un des principes essentiels réside dans la prédominance du Préfet sur tous les fonctionnaires locaux, en sa qualité de représentant direct du Pouvoir central. En fait, cette objection est la même que celle

qui a été élevée à l'encontre des Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, et ne paraît pas avoir une plus grande portée.

D'autre part, la constitution d'un cadre spécial de Contrôleurs locaux exigerait la création de 50 à 60 emplois, en admettant qu'un même agent exerce ses fonctions à l'égard des ordonnateurs secondaires de plusieurs départements de petite importance. L'entretien de ces fonctionnaires exigerait un crédit de l'ordre de 3 millions (1) sur la base d'un traitement moyen de 55.000 frs. Chacun de ces fonctionnaires devrait être assisté d'un rédacteur, et pour le moins de deux employés, ce qui entraînerait une dépense au moins de même ordre. Il y aurait lieu de prévoir également des frais de loyer et de bureau qui, sur la base de 15.000 frs par poste, pourraient atteindre l'ordre de 800.000 à 900.000 frs par an. Les frais du nouveau Service seraient donc de l'ordre minimum de 7 millions, non compensées par des suppressions correspondantes d'emplois dans d'autres Services.

Enfin, la création de ces Contrôleurs locaux ne laisserait pas d'entraîner une certaine gêne dans le fonctionnement des rouages administratifs. Dans l'éventualité d'une répartition des Contrôleurs locaux par région et non par département, n'est-il pas à craindre que l'éloignement du Contrôleur local ne présente de sérieux inconvénients pour la commodité et la rapidité de ses rapports avec les ordonnateurs secondaires et les Trésoriers-Payeurs Généraux, autres que celui de sa résidence. Les avantages budgétaires d'une régionalisation du Contrôle seraient ainsi compensés par la gêne apportée dans l'exécution des divers Services. D'autre part, l'établissement d'un Contrôleur local dans chaque département ne peut-il

(1) Ces évaluations, ainsi que les suivantes, sont faites sur la base des traitements en vigueur au 1^{er} janvier 1939. L'estimation des frais de matériel est basée sur le coût de la vie à la même époque.

pas aboutir dans les petits départements, à ce que ce fonctionnaire, dont l'activité serait insuffisamment employée, ne soulève constamment des difficultés pour des motifs plus ou moins valables. Sa fonction serait souvent une véritable sinécure et on risquerait fréquemment d'instituer une surveillance tâtilonne et plus gênante qu'utile.

Il paraît, par contre, que ces critiques ne sauraient être soulevées à l'encontre de la dévolution du Contrôle local aux Trésoriers-Payeurs Généraux.

Cette solution aurait l'avantage de ne pas entraîner de grosses dépenses supplémentaires. L'examen des engagements pourrait être effectué par le Chef du Service de la Dépense, de la Trésorerie Générale, et seulement les cas les plus délicats seraient soumis au Trésorier-Payeur Général. Dans les Trésoreries importantes, il suffirait de nommer un Inspecteur du Trésor qui assurerait la surveillance des engagements sous l'autorité du Trésorier-Payeur Général.

Quant aux opérations matérielles de la Comptabilité des engagements, elles seraient faites par le Service de la Dépense, renforcé d'un ou deux employés de bureau.

Par ailleurs, en tant que comptable supérieur, le Trésorier-Payeur Général a qualité pour présenter des observations aux ordonnateurs secondaires et aucune objection n'a jamais été élevée à cet égard. Aucune raison n'existerait donc *a priori* de contester son autorité en qualité de Contrôleur local des Dépenses Engagées.

Enfin, le Trésorier-Payeur Général est en relations constantes avec les divers Chefs de Service. Il dispose, en outre, du concours d'agents disséminés dans tout le département, très bien placés pour recueillir toutes les informations utiles à la surveillance des engagements. Il possède déjà une prédominance incontestée sur tous les services départementaux rele-

vant du Ministère des Finances, et vis-à-vis des autres Chefs de Service il jouit de la considération imposée à la fois par l'importance de ses émoluments et par celle de sa lourde responsabilité pécuniaire.

Aussi séduisante que paraisse cette solution du problème du Contrôle local des Dépenses Engagées, elle ne semble pas absolument satisfaisante. Les économies qu'elle permettrait de réaliser sont le seul argument appréciable apporté en sa faveur.

Or, les économies sont, en réalité, bien illusoires. L'attribution du Contrôle local des Dépenses Engagées aux Trésoriers-Payeurs Généraux provoquerait une augmentation de personnel. Sur la base admise plus haut, pour l'évaluation des frais d'un service autonome de Contrôle local, les dépenses annuelles nécessaires au recrutement de personnel pour les Trésoreries, seraient environ de 30.000 à 35.000 francs par département, soit au total près de 3.000.000 de francs pour l'ensemble du territoire. L'économie réalisée se réduit donc à 4.000.000 de francs par an. Des chiffres aussi faibles peuvent-ils entrer en ligne de compte avec la diminution de dépenses que ne manqueraient pas de faire réaliser un véritable Contrôle local des engagements?

Car l'efficacité d'un Contrôle exercé dans les conditions proposées est très contestable. Nul doute n'existe sur la haute autorité du Trésorier-Payeur Général. Mais ce fonctionnaire est déjà absorbé par des tâches aussi nombreuses que diverses. Ses responsabilités comptables sont énormes. En plus, il exerce une surveillance comptable sur de nombreux établissements publics, que ce soit les Caisses d'Épargne ou les Caisses de Crédit Agricole. En le surchargeant de nouvelles attributions, n'aboutira-t-on pas simplement à abandonner le Contrôle local des Dépenses Engagées à un agent subalterne, qui, s'il peut s'appuyer sur l'autorité du Trésorier-Payeur Général,

n'aura cependant pas la compétence nécessaire pour assurer une surveillance satisfaisante de la gestion des ordonnateurs. Pour les questions techniques et pour tout ce qui concerne les évaluations, le Contrôleur de fait, qui n'aura pas le titre en droit, se heurtera à des difficultés qu'il ne pourra pas résoudre. L'intervention passagère du Trésorier ne sera d'aucune utilité, car le Contrôle préalable ne peut être opérant qu'au prix d'une surveillance permanente et minutieuse.

En somme, l'attribution du Contrôle local des Dépenses Engagées aux Trésoriers-Payeurs Généraux, aurait l'avantage de consacrer la situation actuelle mais elle ne changerait pas beaucoup son organisation. La liaison entre Contrôleurs centraux et locaux serait tout aussi difficile. Le Contrôle serait toujours compris dans la hiérarchie des comptables du Trésor. Les difficultés de correspondance entre Paris et la Province subsisteraient dans les mêmes conditions que celles déjà signalées ci-dessus.

Enfin, au point de vue du principe comptable, le projet offre l'inconvénient de faire du comptable, qui en cette qualité exerce déjà un contrôle sur la gestion des ordonnateurs, en vérifiant, avant paiement, la « réalité et la régularité » budgétaire de la créance, un contrôle préalable, non spécialisé, de l'ensemble de la gestion financière des administrateurs. Ainsi, le Trésorier-Payeur Général procéderait à un contrôle avant la dépense, en tant que Contrôleur des Dépenses Engagées, et avant le paiement, en tant que comptable. Par ailleurs, justiciable de la Cour des Comptes comme détenteur de fonds, il deviendrait le collaborateur de cette Haute Juridiction pour le jugement des ordonnateurs. Il y a là une anomalie et une opposition d'attributions qui enlèvent une grande partie de la valeur de la réforme préconisée.

I ,

CRÉATION D'UN CORPS DE CONTRÔLEURS RÉGIONAUX
DES DÉPENSES ENGAGÉES

La création d'un corps spécialisé de Contrôleurs locaux semble donc être le seul moyen d'étendre le contrôle des engagements à tout le territoire.

La création des régions, cadre de la future organisation administrative de la France, fait perdre toute valeur aux objections élevées contre l'institution de Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées.

Ces fonctionnaires pourraient être installés au chef-lieu de la région et leur compétence s'étendrait aux ordonnateurs secondaires de toute la région.

Nommés par le Ministère des Finances, ils ne relèveraient que de cette Administration et échapperaient ainsi à toute influence locale. Ils bénéficieraient, comme les Contrôleurs centraux, de la garantie de la Cour des Comptes au point de vue disciplinaire.

L'étendue de leur circonscription et leur petit nombre permettraient de leur attribuer un rang hiérarchique suffisant pour leur conférer, vis-à-vis des ordonnateurs secondaires, l'autorité nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Il serait également possible de leur adjoindre un service, composé d'un personnel capable de les décharger de toute la besogne matérielle.

Ainsi, installés au siège de la Région, les Contrôleurs locaux des Dépenses Engagées sont assez près des ordonnateurs secondaires pour suivre étroitement leur gestion, et sont aussi assez éloignés des services d'exécution pour ne pas être tentés d'exercer un contrôle tâtilon, véritable entrave au fonctionnement de l'Administration.

II

ATTRIBUTIONS DES CONTRÔLEURS RÉGIONAUX DES DÉPENSES ENGAGÉES

Les Contrôleurs régionaux des Dépenses Engagées doivent avoir des attributions de trois natures différentes :

- 1° Contrôler les dépenses de l'Etat;
- 2° Surveiller les Finances des collectivités locales;
- 3° Informer le Pouvoir Central.

Contrôle des Dépenses de l'Etat.

Le contrôle préalable des dépenses de l'Etat dans les départements serait non seulement une cause d'économies importantes, mais permettrait d'améliorer notablement le fonctionnement des administrations centrales des Ministères.

Ces dernières sont encombrées et surchargées de besogne : elles doivent travailler vite, étudier les dossiers sur pièces, et trancher sans connaître exactement les circonstances de l'affaire. Il s'ensuit des lenteurs, des retards et parfois des erreurs.

Par contre, une fois l'autorisation ministérielle accordée, le Contrôle du pouvoir central est inexistant. Exercé par les Administrations Centrales au vu de rapports rédigés par les intéressés eux-mêmes, ou par les corps de contrôle des Ministères, dont les effectifs sont trop faibles, le contrôle est tardif, souvent impossible et presque toujours inopérant.

Ces défauts apparaissent particulièrement dans la procédure imposée pour l'établissement des marchés de l'Etat. Pour effectuer des travaux ou des achats d'un montant souvent infime, les Services locaux doi-

vent obtenir l'approbation de l'Administration Centrale. Celle-ci ne peut baser sa décision que sur des éléments formels et stricts qui résultent de l'application des mesures générales telles que l'appel à la concurrence, l'adjudication, la rédaction des marchés, etc... Ces règles, excellentes en elles-mêmes, manquent trop souvent de souplesse et ne sont plus adaptées à la vie économique, qui réclame une plus grande rapidité de décision. Considérées à l'origine, comme la sauvegarde des intérêts de l'Etat, elles ne sont plus, dans la plupart des cas, qu'une garantie des fonctionnaires vis-à-vis de leurs supérieurs. La responsabilité des agents sera couverte si les règles administratives ont été observées, quel que soit le résultat de l'opération du point de vue économique. Passer un marché de fournitures ou de travaux, ce n'est souvent plus rechercher le bénéfice de l'Etat, mais établir correctement un dossier. Du reste, comment pourrait-il en être autrement puisque l'autorité chargée d'approuver ne jugera que l'exactitude de l'exécution des formalités administratives?

La création d'un Contrôle autonome régional, susceptible de connaître les besoins des services et d'en relever immédiatement les fautes, permettrait de pallier les inconvénients actuels. Il serait ainsi possible de donner aux ordonnateurs secondaires une plus grande indépendance et d'accroître, sans risques, leurs pouvoirs de décision, puisqu'ils seraient soumis à un contrôle sans cesse présent, à la fois, souple, rapide et efficace. L'exécution du budget serait surveillée préventivement dans ses moindres détails et surtout sans entraîner les retards et les lenteurs actuelles, préjudiciables à la fois aux intérêts de l'Etat et à ceux des particuliers.

Les avantages d'un Contrôle local sont spécialement appréciables en matière de dépenses de matériel. Il permettrait de rompre la rigidité excessive des

prescriptions réglementaires et d'adapter la procédure des marchés aux nécessités économiques de la région ou de l'époque. Il serait, notamment, possible de renoncer à l'obligation de recourir à l'adjudication et de laisser les Administrateurs juges du choix des procédés qui sont les plus propices à la meilleure gestion des biens de l'Etat.

Pour obtenir ce résultat, il suffit de mettre en application les règles de Contrôle préalable décrites par le Règlement d'Administration Publique du 1^{er} septembre 1936.

Contrôle des Finances locales.

La question du contrôle des Finances des Collectivités locales n'a encore reçu aucune solution satisfaisante. Les mesures (1) prises jusqu'alors pour surveiller la préparation et l'exécution des budgets départementaux et communaux, n'ont pu empêcher les déficits chroniques et les gestions malheureuses, qui augmentent sans cesse les charges de la Nation.

La surveillance financière des collectivités locales est à peu près assurée dans les mêmes conditions qu'il y a 50 ans, époque où les Municipalités avaient à gérer des masses budgétaires relativement peu importantes et surtout n'avaient pas à faire face aux problèmes complexes qui s'imposent à elles aujourd'hui.

L'absence d'un contrôle efficace des Finances locales est certainement une très grave lacune de l'organisation financière de la France.

Du reste, la participation sans cesse croissante de l'Etat aux dépenses des collectivités locales, justifie, suffisamment, une intervention des Pouvoirs publics dans la gestion financière des départements et des communes.

(1) Le décret-loi du 21 avril 1939, instituant un contrôle des Dépenses Engagées de la Ville de Paris, ne fut jamais appliqué.

La surveillance de la gestion financière des collectivités locales doit donc être une des principales attributions des Contrôleurs régionaux des Dépenses Engagées. Cette mission, extrêmement importante, suffirait, à elle seule, à légitimer leur création.

Le Contrôleur régional des Dépenses Engagées doit être le conseiller et le censeur des autorités locales en matière financière.

Les projets de budgets départementaux et communaux doivent lui être soumis avant leur approbation définitive.

Le Contrôleur présente toutes les observations qui lui paraissent nécessaires, tant sur les projets de recettes et que sur les prévisions de dépenses. Mais son rôle, en matière budgétaire, ne se limite pas à cette surveillance extérieure. Il est le conseiller que les Préfets ou les Maires ont intérêt à consulter, chaque fois que se présente à eux une difficulté particulière.

Censeur des Dépenses, le Contrôleur régional peut, sans inconvénients, viser les engagements des Préfectures dans les mêmes conditions que ceux de l'Etat. Il ne saurait en être de même à l'égard des communes, à l'exception des grandes villes dont certaines dépenses, suivant la catégorie ou l'importance, devraient être soumises à son approbation préalable.

En outre, le Contrôleur régional peut exercer sur les finances communales un contrôle *a posteriori* extrêmement efficace. Périodiquement, le délai variant avec l'importance de la commune, il examine les comptes de la Municipalité. Ce contrôle, presque immédiat, permet de relever et de remédier aux erreurs de gestion quand il en est encore temps.

Enfin, le Contrôleur régional supplée la Cour des Comptes en exerçant le droit de juger les comptes des budgets communaux dévolu aux Trésoriers-Payeurs Généraux par la loi du 4 avril 1941 et en lui four-

nissant sur les finances locales toutes les informations utiles.

r

III

RELATIONS AVEC LE POUVOIR CENTRAL

Le Contrôleur régional des Dépenses Engagées rend compte de l'exécution de sa mission au Pouvoir central et lui fournit des éléments d'information. En raison de la diversité de ses attributions, il est en relation avec les Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, la Cour des Comptes et les Ministères.

Vis-à-vis des Contrôleurs centraux des Dépenses Engagées, le Contrôleur local n'est pas en état de subordination. Il est le correspondant régional de chacun d'eux. Il leur fournit, en premier lieu, les éléments de comptabilité. Périodiquement, il leur adresse les pièces qui serviront de base à la Comptabilité Administrative, et une copie de sa comptabilité des engagements qui est reprise dans celle des Contrôles centraux.

Par ailleurs, le Contrôleur local saisit chaque Contrôleur central intéressé, des difficultés qui peuvent survenir dans l'exécution du Service. Le Contrôleur central juge en appel chaque litige et saisit la Cour des Comptes s'il n'a pas pu arriver à un accord avec l'Administration Centrale. De même, le Contrôleur central demande au Contrôleur local tous renseignements et enquêtes qui peuvent lui être nécessaires.

Enfin, le Contrôleur local envoie périodiquement un rapport où il signale, pour chaque Ministère, les observations auxquelles le fonctionnement du Contrôle a donné lieu.

Le Contrôleur local des Dépenses Engagées est également le représentant de la Cour des Comptes. Il l'informe des observations qu'il a pu formuler au

sujet de l'exécution des budgets des collectivités locales, qu'en raison de leur faible importance, il examine en dernier ressort. D'autre part, il donne un avis sur les comptes des collectivités qu'il transmet à la Haute Juridiction, pour jugement. De plus, il est chargé de suivre les référés et de provoquer les réponses en cas de négligence des intéressés.

Enfin, le Contrôleur local des Dépenses Engagées exerce ses pouvoirs de tutelle financière sur les collectivités locales au nom des Autorités Centrales. Il reçoit d'elles les directives et les instructions nécessaires. Il leur rend compte de l'exécution des budgets locaux, et les renseigne sur la gestion des Administrateurs municipaux. Enfin, il est saisi des différentes difficultés qui peuvent se produire au cours de l'exécution du budget.

CONCLUSION

En France, comme dans la plupart des pays qui l'ont adopté, le Contrôleur des Dépenses Engagées n'a pas été l'œuvre de la Doctrine, mais a été créé sous la pression des faits.

L'évolution économique qui se manifeste à la fin du xix^e siècle, commence déjà à rendre insuffisant le système de contrôle institué par le décret du 31 mai 1862. Le cadre de la comptabilité publique sanctionnait, en effet, les pratiques du moment, qui, 30 ans plus tard, ne s'adaptaient plus aux besoins administratifs.

Il semble bien que ce soit l'incompréhension des Pouvoirs publics en face de la profonde transformation du pays qui ait amené la décadence du Contrôle des Finances Publiques. La participation croissante de l'Etat à la vie économique du pays n'était plus compatible avec un système de surveillance qui, de par sa nature, ne pouvait intervenir que plusieurs mois ou plusieurs années après l'accomplissement des dépenses. Il s'ensuit que l'Administration a plutôt subi que créé le contrôle préalable, et que, de ce fait, elle n'a pas su en tirer tout le parti possible.

Le Contrôle des Dépenses Engagées paraît, en effet, être le système moderne de contrôle financier, seul susceptible de s'adapter, grâce à sa souplesse, à tous les besoins des Services et de sauvegarder les intérêts généraux sans entraver le fonctionnement des Administrations.

C'est pour cette raison que le Contrôle préalable est appelé à jouer un rôle de plus en plus grand dans

la nouvelle organisation économique et administrative de la France.

Sans avoir la primauté, le problème financier conserve, en effet, une très grande importance en régime d'économie dirigée.

L'équilibre du budget demeure toujours aussi nécessaire. Ce n'est pas le principe qui a perdu sa rigueur, mais l'époque au cours de laquelle l'équilibre doit être réalisé. Un déficit budgétaire chronique ne se conçoit pas davantage et est aussi dangereux que par le passé.

La gestion des Finances publiques a, en effet, d'autant plus d'importance que l'Etat prend une part plus active à l'économie nationale. En raison de l'intervention directe des Pouvoirs publics dans le domaine de la production et de la répartition, toute dépense de l'Etat a une répercussion sur la situation du pays. Il importe donc, que toute dépense, qu'elle soit de caractère administratif ou économique, produise le maximum d'utilité et donne le plus grand rendement possible. Le gaspillage, ou simplement un mauvais usage des fonds publics ne laisse pas d'avoir pour la Nation des conséquences beaucoup plus graves que sous un régime libéral.

Or, les tentations de dépenses, plus ou moins utiles, sont nombreuses en période de facilité monétaire et dans l'impossibilité de faire des prévisions budgétaires annuelles, le Ministère des Finances perd une partie considérable du contrôle qu'il exerçait au moment de la préparation du budget.

Il n'est, en effet, plus possible, au début de l'exercice, de limiter strictement le montant des crédits. Le seul mode de contrôle possible est devenu celui qui permet de suivre, au jour le jour, l'exécution du budget, et qui à tout moment fait apprécier l'opportunité ou l'utilité de la dépense.

Il faut également transporter le contrôle dans les

départements. La création des régions bouleverse profondément les habitudes administratives. L'attribution aux Préfets et aux Chefs de Service régionaux de pouvoirs de décision qui étaient naguère exercés par les Ministères, centralise l'activité administrative au siège des provinces. Les Administrations Centrales ne sont plus appelées à gérer directement, mais à diriger et à réglementer. Les décisions de dépenses ne sont plus prises à Paris, mais au chef-lieu des régions. La surveillance du Ministère des Finances n'est plus aussi immédiate, et il faut l'étendre par l'intermédiaire des Contrôleurs régionaux, qui doivent être les représentants de l'Administration financière dans les provinces. ,

Ainsi, le Contrôle préalable paraît devoir être un des principaux éléments de la nouvelle organisation financière. Jusqu'ici, les Pouvoirs publics n'ont pas voulu admettre toutes les conséquences posées par le fonctionnement du Contrôle des Dépenses Engagées. Ils ne lui ont pas donné les éléments nécessaires pour se développer et ont préféré la superposition de contrôles, parfois surannés et souvent inopérants, à un seul système complet et efficace. Les faits se chargent de poser nettement le problème. Il ne reste plus que les difficultés d'application. Ces dernières sont nombreuses, car, nulle part plus qu'en matière de contrôle, ne s'applique l'adage : « Tant vaut l'homme, tant vaut l'institution. »

Vu :
Le Doyen,
C. RIPERT.

Vu :
Le Président de la Thèse,
F. PERROUX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Gilbert GIDEL.

LISTE

chronologique des Textes Réglementaires concernant le contrôle des Dépenses Engagées en France et dans les Colonies Françaises

§ II. — METROPOLE

1. — LOIS ET DÉCRETS.

Décret du 25 juin 1859. — Instituant un contrôle administratif et financier au Ministère de l'Algérie et des Colonies.

Loi du 26 décembre 1890 (article 59). — Instituant une comptabilité des dépenses engagées dans chaque ministère.

Décret du 14 mars 1893. — Instituant dans chaque ministère un agent chargé de contrôler l'emploi des crédits.

Loi du 28 décembre 1895 (article 52). — Prescrivant la distribution aux Chambres de l'état de la situation des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année expirée.

Loi du 30 mars 1902 (article 78). — Relatif à la nomination des Contrôleurs des Dépenses engagées.

Loi du 31 mars 1903 (article 53). — Prescrivant aux Contrôleurs des Dépenses engagées d'adresser directement ses avis au ministre des Finances et étendant les attributions des Contrôleurs des Dépenses engagées.

Loi du 26 décembre 1908 (article 39). — Soumettant à l'avis préalable du Contrôleur des Dépenses engagées les demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires.

- Loi du 13 juillet 1911* (articles 147 à 149). — Relatifs au fonctionnement du Contrôle des Dépenses engagées.
- Décret du 31 août 1911*. — Instituant au Ministère des Finances des réunions trimestrielles des Contrôleurs des Dépenses engagées.
- Décret du 2 juillet 1912*. — Régulant les conditions dans lesquelles les Contrôleurs des Dépenses engagées peuvent se faire remplacer en cas d'empêchement.
- Décret du 6 octobre 1912*. — Instituant au Ministère des Finances une commission permanente chargée de suivre les rapports présentés annuellement par les corps de Contrôle financier.
- Loi du 31 mars 1917* (article 12). — Prescrivant la communication aux Commissions des finances des Chambres, des rapports des Contrôleurs des Dépenses engagées et du Corps de Contrôle sur l'exécution du budget de chaque ministère.
- Loi du 30 juin 1919* (article 7). — Relatif à la présentation du rapport d'ensemble présenté annuellement par chaque Contrôleur des Dépenses engagées.
- Loi du 12 août 1919* (article 37). — Relatif à la nomination des Contrôleurs des Dépenses engagées.
- Loi du 30 avril 1921* (articles 40-42). — Relatifs à la nomination et aux attributions des Contrôleurs des Dépenses engagées.
- Loi du 10 août 1922*. — Sur la comptabilité des Dépenses engagées.
- Décret du 3 octobre 1922*. — Constituant une Commission permanente du Contrôle des Dépenses engagées.
- Loi du 1^{er} décembre 1922* (article 4). — Soumettant à la législation sur le Contrôle des Dépenses engagées les opérations du compte d'Apurement des Comptes spéciaux du Trésor.
- Décret du 15 juin 1923*. — Portant règlement d'administration publique sur la comptabilité des Dépenses engagées.
- Décret du 12 septembre 1923*. — Portant règlement d'administration publique sur les conditions de recrutement et le statut des Contrôleurs des Dépenses engagées.
- Décret du 13 décembre 1925*. — Portant règlement d'administration publique sur les conditions de recrutement et le statut des Contrôleurs des Dépenses engagées.

- Loi du 16 avril 1930* (article 133). — Instituant le Contrôle des Dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes rattachés par ordre audit budget.
- Loi du 28 février 1933* (articles 78, 79, 80). — Relatifs au Contrôle des Offices autonomes.
- Décret du 24 juin 1934*. — Portant modification et simplification de certaines règles de la Comptabilité publique.
- Décret du 30 octobre 1935*. — Portant réforme de la Comptabilité publique et création des Comités de Contrôle financier.
- Loi du 13 août 1936* (articles 21 à 25). — Instituant un Comité supérieur de Contrôle.
- Décret du 1^{er} septembre 1936*. — Concernant le Contrôle local des Dépenses engagées.
- Décret du 1^{er} septembre 1936*. — Relatif à la Comptabilité administrative.
- Loi du 31 décembre 1936* (article 48). — Concernant les droits de contrôle des rapporteurs des Commissions des Finances des deux Chambres.
- Décret du 31 août 1937*. — Relatif aux délégations de crédit et aux paiements sur réquisition.
- Décret du 29 décembre 1937*. — Réglementant les délégations de crédits.
- Loi du 31 décembre 1937*. — Instituant des Contrôleurs adjoints des Dépenses engagées.
- Décret du 3 avril 1938*. — Fixant le statut du cadre des Contrôleurs adjoints des Dépenses engagées.
- Décret du 2 mai 1938* (articles 14 et 15). — Concernant le contrôle par les Contrôleurs des Dépenses engagées et les Contrôleurs financiers des budgets et comptes des associations bénéficiant de subventions.
- Loi du 31 décembre 1938* (article 62). — Portant de 3 à 5 le nombre des années successives pendant lesquelles peut être renouvelée la mission des membres des Comités du Contrôle financier.
- Décret du 28 février 1940*. — Fixant la composition et les attributions des Comités de Contrôle financier en temps de guerre.

2. — INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES.

- 1^{er} mars 1922. — Instruction du Ministre des Finances sur le Contrôle des Dépenses engagées.
25 septembre 1922 et 31 mars 1923. — Instruction du Ministre des Finances sur les situations trimestrielles des Dépenses engagées.
16 janvier 1924. — Instruction du Ministre des Finances sur les relevés, modèle A et B.
10 mars 1924. — Instruction relative au Contrôle des Dépenses engagées.
14 mars 1933. — Instruction relative au Contrôle des Offices autonomes.
10 décembre 1936. — Circulaire de la Direction de la Comptabilité publique sur l'application du décret du 1^{er} septembre 1936.

§ II. — COLONIES.

1. — ALGÉRIE.

- Décret du 16 janvier 1902.* — Sur le régime financier de l'Algérie.
Décret du 28 janvier 1908. — Réorganisant le Service de Contrôle des Dépenses engagées auprès du Gouverneur général de l'Algérie.
Décret du 3 octobre 1908. — Rendant applicable au budget des territoires du Sud les dispositions du décret du 28 janvier 1908.
Décret du 28 octobre 1909. — Portant création d'un emploi d'adjoint au Contrôleur des Dépenses engagées en Algérie.
Décret du 13 février 1912. — Modifiant les dispositions du décret du 28 janvier 1908.

2. — TUNISIE.

- Décret du 20 mai 1912.* — Instituant à la Direction générale des Finances un Service préposé au Contrôle des Dépenses de l'Etat.

3. — MAROC.

Dahir du 28 février 1931. — Circulaire du Directeur général des Finances sur la déconcentration des Dépenses du Protectorat.

4. — INDOCHINE.

Décret du 22 mars 1907. — Instituant un contrôle financier.

5. — AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE.

Décret du 22 mars 1907. — Instituant un contrôle financier.

6. — MADAGASCAR.

Décret du 22 mars 1907. — Instituant un contrôle financier.

7. — AFRIQUE ÉQUATORIALE FRANÇAISE.

Décret du 25 novembre 1931. — Instituant un contrôle financier.

BIBLIOGRAPHIE

GENERALITES

- Edgard ALIX. — Traité élémentaire de science des finances. (1927.)
- Emmanuel BESSON. — Le Contrôle des Finances. (1899.)
- Victor DE MARCÉ. — Le Contrôle des Finances en France. (1928.)
- STOURM. — Le Budget. (1912.)
- Stéphane CHICAS. — Le Contrôle de l'Engagement des Dépenses publiques. (1929.)
- Georges JULLIEN. — Le Contrôle préventif des engagements de dépenses. (1912.)
- GUILLEMONT. — Le Contrôle préventif des engagements de dépenses dans le système budgétaire. (1922.)
- REYROLLES. — Le Régime financier des Fonds de concours. (1930.)
- René GERVAIS. — Le Contrôle des Dépenses engagées. (1920.)

LE CONTROLE A L'ETRANGER

ITALIE

- LAMPERTICO. — Le Contrôle des Dépenses engagées en Italie. (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1896.)
- Discours de l'Avocat général BIOLLAY, à l'audience de rentrée de la Cour des Comptes, le 2 novembre 1882. (*Journal officiel*.)
- Bulletin de statistique du Ministère des Finances*. (Août 1888.)

VICTOR DE MARCÉ. — La Cour des Comptes italienne. (*Annales de l'Ecole des Sciences Politiques*, 15 avril, 15 juillet, 15 octobre 1890.)

Discours du Premier Président de la Cour des Comptes, le 2 avril 1896. (*Journal officiel*.)

BELGIQUE

VICTOR DE MARCÉ. — La Cour des Comptes de Belgique. (1892. *Bulletin de statistique des Finances*, septembre 1921, décembre 1922.)

ANGLETERRE

GASTON JEZE. — La progression des dépenses publiques de l'Etat en Angleterre. Les Organes de Contrôle (*Revue de Science et Législation financière*, 1917, p. 475; 1919, p. 455.)

DIVERS

JACQUES MILLERON. — Le Contrôle des Dépenses engagées au Maroc. (1932.)

BONJOUR. — Le Budget allemand. (*Revue de Science et Législation financière*, 1931, p. 202.)

G. LA CHAPELLE. — La réforme de la Comptabilité publique. (*Revue Politique et Parlementaire*, 10 novembre 1934.)

DEVILLEZ. — Le rôle économique de l'Etat et la réforme de la Comptabilité publique. (*Revue d'Economie politique*, janvier 1935.)

CHALANDON. — Aménagement de la Comptabilité publique. (*Revue de Science et Législation Financière*, octobre 1937.)

LEON. — Contrôle des Finances publiques en Roumanie. (*Revue de Science et Législation Financière*, juillet 1937.)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

CHAPITRE PREMIER. — <i>Opportunité du Contrôle des Dépenses Engagées</i>	13
--	----

§ I. — Critique du Contrôle des Dépenses Engagées	13
1. — Inutilité du Contrôle des Dépenses Engagées	14
2. — Inopportunité du Contrôle des Dépenses Engagées	18
3. — Inefficacité du Contrôle des Dépenses Engagées	22
§ II. — Justification du Contrôle des Dépenses Engagées	24

CHAPITRE II. — <i>Différents systèmes de Contrôle des Dépenses Engagées</i>	28
---	----

§ I. — Exercice du Contrôle des Dépenses Engagées par le pouvoir exécutif	29
— Tunisie, Maroc, Allemagne, U.R.S.S., Angleterre, Algérie, Colonies françaises.	
§ II. — Exercice du Contrôle des Dépenses Engagées par le pouvoir législatif	40
— Assemblées révolutionnaires en France. Diverses propositions de loi.	
§ III. — Exercice du Contrôle des Dépenses Engagées par la Cour des Comptes	42
— Italie, Belgique, Grand-Duché de Luxembourg, Roumanie, Bulgarie, Grèce, Chili, Etats-Unis d'Amérique, Chine.	
§ IV. — Appréciation des différents systèmes.	47

CHAPITRE III. — <i>Aperçu historique sur le Contrôle des Dépenses Engagées en France</i>	50
§ I. — Ancien régime	50
§ II. — De la Révolution à la loi du 13 juillet 1911	53
§ III. — De la loi du 13 juillet 1911 à la loi du 10 août 1922	56
§ IV. — De la loi du 10 août 1922 à 1934	60
§ V. — La réforme de 1934	63

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION DU CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

I. — ORGANISATION DU CONTROLE CENTRAL	69
CHAPITRE PREMIER. — <i>Le Personnel</i>	69
A. — Statut des Contrôleurs des Dépenses Engagées	69
B. — Les Contrôleurs adjoints	75
CHAPITRE II. — <i>Les contrôles exercés par le Contrôleur des Dépenses Engagées</i>	79
§ I. — Contrôle des Dépenses	79
1. — De l'engagement des dépenses	79
Définition et nature de l'engagement.	79
Les ordonnateurs	80
Actes générateurs de Dépenses	82
Marchés de travaux et de fournitures	83
2. — Vérification des Engagements	86
Dépenses soumises au visa du Contrôleur.	87
Caractère préalable du Contrôle	90
Droit de communication des Contrôleurs.	92
Examen des engagements par le Contrôleur	94
3. — Sanctions du Contrôle	100
§ II. — Contrôle des Ordonnances	102
1. — Documents soumis au visa du Contrôleur	102
2. — Vérification des Ordonnances	107
3. — Sanction du Contrôle des Ordonnances	110

§ III. — Contrôle des recettes non domaniales ni fiscales	111
CHAPITRE III. — <i>Attributions comptables du Contrôle des Dépenses Engagées</i>	113
§ I. — Comptabilité des Dépenses Engagées..	113
1. — Le registre des Dépenses Engagées.	115
2. — Les différents modes d'engagement.	120
§ II. — Comptabilité administrative	131
1. — Comptabilité des dépenses	134
2. — Comptabilité des recettes	138
CHAPITRE IV. — <i>Fonctions d'Informateur et de Conseil- ler financier du Contrôleur des Dépenses Engagées</i>	141
§ I. — Information et documentation du Mi- nistre des Finances	141
1. — Situations périodiques établies par le Contrôle des Dépenses Engagées	142
2. — Avis du Contrôleur des Dépenses En- gagées	147
§ II. — Information et documentation des Ser- vices Contrôlés	153
CHAPITRE V. — <i>Les Comités de Contrôle financier</i>	156
§ I. — Les Comités de Contrôle financier	156
1. — Composition des Comités de Contrôle financier	157
2. — Attribution des Comités de Contrôle financier	158
§ II. — Comité supérieur de Contrôle financier.	162
II. — ORGANISATION DU CONTROLE LOCAL	165
CHAPITRE PREMIER. — <i>Nécessité du Contrôle local des Dépenses Engagées</i>	165
§ I. — Nécessité de surveiller les dépenses dans les départements	165
§ II. — Les lacunes du Contrôle central	167
§ III. — Nécessité du Contrôle local pour l'éta- blissement de la Comptabilité administra- tive	169

CHAPITRE II. — <i>Organisation du Contrôle local des Dépenses Engagées</i>	172
--	-----

CHAPITRE III. — <i>Attributions comptables du Contrôleur local des Dépenses Engagées</i>	179
--	-----

TROISIÈME PARTIE

LACUNES ET RÉFORMES DU SYSTÈME DE CONTRÔLE PRÉALABLE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Lacunes du Contrôle central des Dépenses Engagées</i>	191
--	-----

§ I. — <i>Lacunes de droit</i>	191
--------------------------------------	-----

§ II. — <i>Lacunes de fait</i>	194
--------------------------------------	-----

CHAPITRE II. — <i>Lacunes du Contrôle local des Dépenses Engagées</i>	197
---	-----

CHAPITRE III. — <i>Réorganisation du Contrôle des Dépenses Engagées</i>	213
---	-----

§ I. — <i>Exercice du Contrôle préalable par la Cour des Comptes</i>	214
--	-----

§ II. — <i>Amélioration du fonctionnement du Contrôle central</i>	216
---	-----

§ III. — <i>Organisation du Contrôle local des Dépenses Engagées</i>	218
--	-----

1. — <i>Création du corps de Contrôleurs régionaux des Dépenses Engagées</i>	223
--	-----

2. — <i>Attributions des Contrôleurs régionaux des Dépenses Engagées</i>	223
--	-----

3. — <i>Relations avec le pouvoir central</i> ..	228
--	-----

CONCLUSION	231
------------------	-----

LISTE chronologique des Textes réglementaires concernant le Contrôle des Dépenses Engagées en France et dans les Colonies françaises	235
--	-----

BIBLIOGRAPHIE	241
---------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES	243
--------------------------	-----

Imprimerie des Presses Universitaires de France,
Montrouge (France)

